

Burocratas de médio escalão da cidade de São Paulo

Relatório de pesquisa<sup>1</sup>

Equipe: Gabriela Lotta, Telma Hoyler, Erika Kasai

## **Introdução**

Dentre os temas que ganhou destaque recente no estudo sobre Estado e Administração Pública está a burocracia e seu papel na formulação e implementação de políticas públicas. Contudo, enquanto são numerosos os trabalhos sobre as chamadas burocracia de alto escalão e de nível de rua, pouco se tem abordado a camada intermediária: os burocratas de médio escalão (Cavalcante e Lotta, 2015). O desconhecimento se reforça ainda mais quando analisamos a literatura brasileira sobre a burocracia em nível subnacional, especialmente em municípios, onde conhecemos muito pouco de seu perfil e funcionamento. Essa lacuna, de ordem teórica e empírica, leva ao desconhecimento e invisibilidade sobre quem são estes atores intermediários, quais suas estratégias de atuação, como traduzem decisões em ações, por exemplo, e acaba por esconder atores centrais nos processos de tomada de decisão, como tem demonstrado a recente, embora parca, literatura a respeito (Cavalcante e Lotta, 2015; Abrucio e Oliveira, 2018; Pires, 2018; Andrade, 2018). Essa pesquisa busca contribuir para diminuir esta lacuna, especialmente olhando para o caso municipal, a partir de dados e análises exploratórias sobre estes atores e sua atuação.

A partir de um levantamento empírico inédito sobre perfil dos burocratas de médio escalão da prefeitura de São Paulo este texto preliminar apresenta uma descrição de perfil, movimentação dos burocratas entre órgãos e filiação partidária. Além disso, a partir de entrevistas, levanta diferentes perfis, trajetórias e lógicas de atuação desses atores. Esperamos com esse esforço de sistematização subsidiar pesquisas nascentes sobre a burocracia municipal de São Paulo e desenvolver uma agenda de pesquisa a partir dos principais achados.

---

<sup>1</sup> Texto para discussão interna. Favor não citar ou circular.

Este texto está estruturado em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta a categoria dos burocratas de médio escalão e discute os ganhos analíticos de sua utilização, além de apresentar brevemente o acúmulo teórico dessa literatura até aqui. A segunda seção traz dados do Sistema de Gestão de Pessoas da Prefeitura de São Paulo que permitem caracterizar essa camada em termos de volume, perfil, permanência e circulação nos cargos, dentre outras características. Por fim, a quarta seção apresenta uma tipologia de burocratas de médio escalão e analisa a trajetória de perfis distintos de burocratas obtidas por meio de entrevistas em profundidade.

### **Referencial teórico**

Já é um lugar comum na literatura apontar que os estudos sobre políticas públicas têm crescido nas últimas décadas tanto nacional como internacionalmente. Como apontam já vários trabalhos de síntese dessa literatura, cada vez mais a ciência política e a administração pública têm buscado compreender como as políticas são construídas, implementadas e os resultados que geram (Faria, 2003; Marques e Souza, 2016, Menicucci e Lotta, 2018).

Estas sínteses têm também demonstrado que alguns temas tiveram historicamente mais relevância e presença do que outros na produção nacional e internacional. Inicialmente, a literatura se concentrava mais em temáticas como processos decisórios e formulação de políticas. Mais recentemente, temas como implementação de políticas, capacidades estatais para implementação (Gomide; Pires, 2014), mecanismos de coordenação (Bichir, 2011) e estudos sobre burocracia têm ganhado bastante relevância na produção nacional (Menicucci e Lotta, 2018).

Estes novos estudos trazem consigo um pressuposto de complexificação da ação estatal, marcada pelos chamados arranjos de governança, que envolvem diversos atores na produção de políticas públicas. Estes novos arranjos, por sua vez, demandam modelos analíticos mais robustos, que sejam capazes de compreender diversificação e complexificação de processos decisórios, além de interação não hierárquica entre atores e envolvimento de atores não estatais nas políticas públicas (Faria, 2003; Gomide e Pires, 2014). Para compreender o funcionamento deste Estado, marcado por contextos

de governança e complexificação de processos decisórios, se torna necessário construir novos modelos analíticos e olhar para dimensões menos visibilizadas nos estudos clássicos da ciência política.

É neste contexto e perspectiva que vemos um crescimento recente da literatura nacional de estudos sobre atuação da burocracia, tentando desvendar o papel e importância destes atores na operação dos novos arranjos em contextos de governança (Menicucci e Lotta, 2018). No entanto, se esta literatura já conseguiu avançar incorporando o olhar sobre os chamados burocratas de alto escalão e burocratas de nível de rua nas análises de políticas públicas, ainda há uma lacuna importante nos estudos sobre as camadas intermediárias da burocracia. Como apontam Oliveira e Abrucio (2010, p. 2), “(...) a maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na burocracia de alto escalão, e mais especificamente a burocracia federal, e como esta atua no processo de produção de políticas públicas (Gouvêa, 1994; Schneider, 1994; Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998; Loureiro e Abrucio, 1999; Olivieri, 2007). Outros trabalhos voltam-se, ainda, para a chamada “burocracia do nível da rua” (Lipsky, 1980), que implementa as políticas desenhadas “centralmente”, pelo alto escalão (Lotta, 2010, por exemplo) (Oliveira e Abrucio, 2010, p. 2)”.

Poucos são, portanto, os estudos voltados a compreender a burocracia intermediária que, tanto gerencia os burocratas de nível de rua, como fazem o elo entre a burocracia operacional e o alto escalão, ou seja, entre os formuladores e os implementadores (Pires, 2011; Oliveira e Abrucio, 2010, Cavalcante e Lotta, 2015, Lotta, Pires e Oliveira, 2014).

Os burocratas de médio escalão são conceituados como aqueles que ocupam espaços intermediários da estrutura governamental, tendo todos eles, como característica comum, chefes e subordinados. Como aponta a literatura, a caracterização destes burocratas deve ser contextualizada, considerando que as estruturas variam. Mas, de forma geral, fazem parte desta burocracia os gerentes, supervisores, diretores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias formuladas pelo alto escalão da burocracia (Pires, 2018).

Como também demonstram as pesquisas, há uma heterogeneidade de atores que ocupam estas posições, diferenciados por seus contextos setoriais, estruturas organizativas, locus organizacional, cargos e funções exercidas (Pires, 2011, Oliveira e

Abrucio, 2010, Cavalcante, Lotta e Yamada, 2018). Este reconhecimento da diversidade, embora possa ser um limitante para as pesquisas, “implica a necessidade de construir esforços comparativos e consistentes para caracterização empírica desses perfis, de forma a construirmos conceitos mais precisos compreendendo suas generalidades e especificidades” (Cavalcante e Lotta, 2015).

Embora ainda bastante incipiente, a literatura que tem se dedicado a estudar os burocratas de médio escalão (BME) em contexto nacional traz já alguns importantes achados para avançarmos nas pesquisas.

Uma primeira questão que parte da literatura tem tentado avançar, de forma bastante exploratória, é sobre o perfil dos BME. Saber quem são, seus atributos e características básicas, suas trajetórias, o que pensam e valorizam tem sido um dos esforços analíticos da literatura nacional. Cavalcante e Lotta (2015) analisaram estas questões sobre a burocracia federal e chegaram a importantes constatações como a alta qualificação, o tempo de experiência, o alto percentual de BME com vínculos estáveis e a rotatividade interna ao próprio governo. Estes achados não podem ser generalizáveis para outros momentos políticos nem para outros entes governamentais, mas oferecem importantes elementos comparativos para entender diferenças das burocracias.

Uma segunda questão analisada pela literatura diz respeito ao papel exercido pelos burocratas de médio escalão. Como conclui Pires (2011, 2015, 2018) analisando diversos casos e a literatura, por ocuparem posições intermediárias, estes burocratas desempenham um duplo papel: técnico-gerencial e técnico-político. O papel técnico gerencial diz respeito a como eles traduzem as determinações estratégicas em ações organizacionais, tomando decisões gerenciais e procedimentais relacionadas à implementação das políticas e serviços (Wilson, 1968, Kaufman, 1960, Dalton, 1959, Chetkovitch e Kirp, 2001, Lota, Pires e Oliveira, 2014). O papel técnico-político diz respeito a como estes burocratas negociam, articulam e se relacionam com o alto escalão, influenciando os processos decisórios mais amplos das políticas (Rocha, 2003; Bianchi, 2002; Schneider, 1994, Lotta, Pires e Oliveira, 2014).

Parte da literatura também demonstra que estes burocratas exercem diversos papéis relacionados à própria dimensão da construção institucional, seja na capacidade de traduzir demandas políticas para operações, seja na capacidade de investir na

construção de soluções, regulamentações e elementos que garantam a continuidade das políticas (Abers, 2015, Oliveira e Lotta, 2015, 2017).

Uma terceira linha de trabalhos sobre BME têm buscando compreender os efeitos de sua atuação e sua capacidade de influenciar processos decisórios. Neste sentido, buscando compreender e avaliar a atuação dos BME do governo federal, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018) analisam os determinantes do desempenho dos burocratas considerando o nível de relacionamento e a complexidade de suas atividades. Os autores demonstram que o desempenho dos BME é afetado por fatores estruturais e atributos individuais. Também apontam a importância das redes pessoais na atuação dos BME, de forma que os BME mais conectados e os que realizam maior número e diversidade de atividades são os que ocupam cargos comissionados mais altos e, por sua vez, têm maior capacidade de influenciar as decisões e processos de trabalho. Ou seja, relações e atividades teriam um efeito direto nas influências operadas pelos BME. Achado semelhante é apontado por Pires (2018) que aponta que cabe aos BME gerenciar fluxos de informações e relações entre diferentes níveis e estratos burocráticos, espaço no qual exercem influência.

Uma quarta linha de pesquisas tem ainda se dedicado a compreender as atividades exercidas por estes burocratas, especialmente em contextos de governança complexa e de políticas públicas que demandam alta articulação por parte da burocracia. Ao estudar os BME da secretaria municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo, Andrade (2018) demonstra que cabe a estes burocratas a construção e operação de instrumentos de governança, como os vinculados a arranjos institucionais, ações intersetoriais e relacionamento com instâncias participativas. E, especialmente em contextos organizacionais complexos e de baixa institucionalização, os BME têm como atribuição o papel de construção institucional e articulação com outros órgãos, como elementos cruciais à sua própria atuação e legitimidade.

Considerando estas discussões teóricas, os achados da literatura mas ainda as lacunas dela, especialmente considerando-se os níveis subnacionais, esta pesquisa tem como objetivo analisar de forma exploratória perfil, atuação e trajetória da BME da Prefeitura de São Paulo. Estas análises buscam contribuir tanto para a discussão teórica sobre BME como para aprofundamento da análise das ações da Prefeitura, considerando que seus resultados são em parte determinados pela atuação destes burocratas.

A Prefeitura Municipal de São Paulo possui, atualmente, cerca de 125 mil servidores públicos. Dentre eles, cerca de 8 mil são servidores em cargo em comissão e que, que exercem a função primordial de intermediação entre a formulação e implementação das políticas públicas municipais. A compreensão do perfil desses servidores é, portanto, fundamental para a capacitação específica e direcionada às necessidades desses servidores, para a alocação dos funcionários públicos de forma mais eficiente e para otimizar os recursos da Administração Pública Municipal. Assim, esta pesquisa analisará os BME da Prefeitura de SP, compreendendo que este mapeamento possibilitar-nos-á criar uma metodologia de análise dessa burocracia pública, suas características comuns e destoantes em relação aos demais níveis burocráticos, bem como compreender quais os mecanismos explicativos da relação burocracia de médio escalão e resultados das políticas públicas por ela implementadas.

### **Metodologia**

A presente pesquisa foi inicialmente concebida a partir de um convênio firmado entre Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), Universidade Federal do ABC (UFABC) e Universidade de São Paulo (USP) com o intuito de produzir e analisar as informações provenientes da aplicação de um questionário aos burocratas de médio escalão. O critério utilizado para identificação desse corpo burocrático foi selecionar servidores ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança, que possuíam ou não vínculo efetivo com a Administração Direta (DAI - Direção e Assessoramento Intermediário 02-08 e DAS- Direção e Assessoramento Superior 09-16).

A pesquisa foi aplicada entre novembro de 2016 e janeiro de 2017, capturando, portanto, informações a respeito da gestão de Fernando Haddad (PT, 2012-2016). Essa pesquisa foi informada pela pesquisa análoga conduzida no governo federal por Cavalcanti e Lotta (2015) no que toca à literatura e questionário, que foi adaptado ao contexto institucional do município. No entanto, diferentemente do resultado obtido no governo federal, não obtivemos um número de respostas que pudesse ser considerada representativa. Enquanto no primeiro obteve-se 30% de taxa de resposta, em São Paulo menos de 6% do público-alvo respondeu à pesquisa e não foram atendidos os critérios para representatividade.

Atribuimos o baixo número de resposta a dois fatores. O primeiro deles diz respeito à centralidade do órgão que circulou o questionário entre o funcionalismo municipal. No governo federal esse trabalho foi feito pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública e no município pela EMASP – Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo. Embora ambos órgãos sejam formalmente responsáveis por capacitar servidores, distinguem-se em capacidade técnica e política para operar. A EMASP não possui respaldo para contratar e remunerar professores externos à burocracia e desempenha um papel quando muito, acessório na formação e recrutamento de burocratas. Esse limitado alcance se traduz em descrédito frente aos servidores e menor adesão às iniciativas que propõe, dentre as quais se inclui o referido questionário. Por fim, um segundo motivo é de ordem conjuntural: o incumbente acabara de perder eleição em primeiro turno e uma parte do funcionalismo encontrava-se desmobilizado. Lamentavelmente só nos foi dada autorização para aplicar o questionário após as eleições.

Diante da irrelevância estatística das respostas, partimos para a análise dos dados do Sistema de Gestão de Pessoas e Competências (Sigpec) de modo a desenhar um retrato e empreender um primeiro esforço analítico de caracterização da burocracia municipal paulistana, começando pela sua camada intermediária. Foi selecionado o mesmo recorte dos cargos (DAI 02-08 e DAS 09-16), dentre servidores puros (aqueles que não são apenas comissionados, sem participar de uma carreira) e os não puros (aqueles que possuem cargos e são membros de uma carreira). O Sigpec é o sistema de informação estruturante que armazena, desde 2009 (portanto não há informações para período anterior) dados sobre o ingresso e a trajetória dos servidores dentro da administração pública municipal. A base contempla todas as nomeações para cargos comissionados (puros e não puros) que ocorreram entre janeiro de 2009 (quando o sistema foi criado) e junho de 2017<sup>2</sup> na Administração Direta da Prefeitura do Município de São Paulo, excluindo o Quadro de Profissionais da Educação (QPE) por terem uma estrutura de cargos comissionados diferenciada, que dificultaria a comparação<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A delimitação temporal refere-se ao início da organização dos dados no Sigpec e a data da pesquisa.

<sup>3</sup> O Quadro de Profissionais da Educação representa 63% do total de servidores da PMSP.

Para melhor contextualizar e identificar os diversos tipos de perfis dos BMEs paulistanos, foram utilizados ainda duas outras fontes de dados: a base de servidores e suas respectivas remunerações, encontrada para download no site do Portal da Transparência do Município<sup>4</sup>, e a base de indivíduos filiados a partidos políticos no Estado de São Paulo, disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>5</sup>. Os dados contidos na primeira base nos ajudam a entender onde e como se situa a burocracia de médio escalão dentro da estrutura hierárquica da Prefeitura; a segunda base de dados foi essencial para construir, como um primeiro esforço, uma tentativa de identificar filiações partidárias dos servidores<sup>6</sup>.

A partir desses dados, separamos nosso estudo em duas etapas, que organizam o presente relatório:

1) Análise exploratória dos dados de servidores da Prefeitura do Município de São Paulo

A análise exploratória foi realizada com o objetivo de entender onde os burocratas de médio escalão são inseridos dentro da lógica organizacional da administração pública municipal. Nesta etapa utilizamos os dados apontados anteriormente: do Portal da Transparência, do Sigpec e do TSE.

Com o propósito de facilitar a visualização de movimentações dos servidores dentro da Prefeitura, utilizamos análise de redes somada à análise descritiva dos dados; essa estratégia foi inserida no estudo para auxiliar o desenvolvimento de hipóteses para estudos futuros e será descrita mais adiante.

2) Identificação de grupos a partir de critérios pré-estabelecidos, e entrevistas com servidores inseridos em cada um dos grupos

Com a análise exploratória construída, analisamos, dentre as variáveis disponíveis em nossos dados, quais poderiam ser selecionadas para auxiliar na construção de distintos perfis de BMEs. Ainda que fosse possível recorrer à seleção de variáveis por meio de

---

<sup>4</sup> Disponível para acesso em <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/Paginas/BuscaServidores.aspx>

<sup>5</sup> Disponível para acesso em <http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>

<sup>6</sup> Para isso, não tivemos acesso aos títulos de eleitor dos servidores para confirmar a filiação. Utilizamos apenas o nome para tentar identificar se um servidor era filiado ao não a um determinado partido, de maneira que os quantitativos apresentados na seção “Filiação partidária” podem estar subestimados. De toda forma, optamos por manter a seção para trazer luz a essa importante variável para as análises sobre burocracia de médio escalão, especialmente para os corpos burocráticos presentes nas Prefeituras Regionais e nas Secretarias da área fim.



análise estatística, optamos por selecionar variáveis que atendessem a aspectos determinantes de diferenciação dos burocratas encontrados na literatura e por meio do conhecimento dos burocratas municipais que lidam com gestão de pessoas. Diante disso, após diversas análises com diferentes variáveis, selecionamos três critérios para construir grupos para essa pesquisa: (1) se o servidor é comissionado com vínculo efetivo com a Prefeitura (comissionado não puro) ou não (comissionado puro), (2) se o servidor comissionado é chefe ou assessor, (3) e se o servidor comissionado permaneceu durante uma gestão ou mais de uma. Dentre as oito combinações possíveis das variáveis, finalizamos nossa construção em cinco grandes grupos:

- Grupo A: comissionados não puros em funções de chefia na maior parte do tempo em sua trajetória, com permanência em mais de uma gestão;
- Grupo B: comissionados não puros em funções de assessoramento na maior parte do tempo em sua trajetória, com permanência em mais de uma gestão;
- Grupo C: comissionados puros em funções de assessoramento na maior parte do tempo em sua trajetória, com permanência de apenas uma gestão;
- Grupo D: comissionados puros em funções de assessoramento na maior parte do tempo em sua trajetória, com permanência em mais de uma gestão;
- Grupo E: comissionados puros em funções de assessoria e chefia alternadas ao longo de sua trajetória, com permanência em mais de uma gestão.

Após a construção dos grupos, entrevistamos pelo menos um servidor pertencente a cada um, com o objetivo de entender sua trajetória dentro da Administração, sua forma de ascensão e/ou permanência nos cargos em comissão, suas formas de atuação e construção de relacionamentos com outros burocratas e políticos. Ainda que os perfis entrevistados possam não ser unicamente representativos de cada grupo, outras hipóteses surgiram a partir do detalhamento das trajetórias exposto por cada entrevistado. A seção “Trajetórias” mostra detalhes de cada entrevista.

## **Caracterização geral dos burocratas**

Como apontado anteriormente, a literatura define burocratas de médio escalão como aqueles ocupantes de cargos intermediários entre o alto escalão e o nível de rua e que gerenciam uma equipe ou fazem assessoramento. A literatura já apontou para o caráter heterogêneo dessa categoria em termos de composição e comportamento. No caso paulistano, embora seja possível delimitar teoricamente que os cargos entre DAS e DAI correspondem a essa definição, trata-se de uma delimitação em potencial uma vez que as dinâmicas intra-organizacional e política muitas vezes fazem com que aqueles que são efetivamente chefes de equipe não ocupem o cargo correspondente. Isso pode acontecer, por exemplo, porque um cargo superior (DAS 14) em uma secretaria é reservado para indicados políticos, que passam a trabalhar no gabinete embora a origem do cargo formalmente esteja vinculada à uma coordenadoria ou então que tenha um DAS 12 de coordenador, mas não exerça de fato funções de gestão. Uma outra razão pela qual os assessores foram considerados na somatória é que o alto escalão, em muitos casos, conta com eles para fazer a tradução entre demandas políticas e operações. Privilegiamos então o conteúdo substantivo que caracteriza a camada para verificar como ocorre estruturalmente. Essa é uma primeira distinção importante em relação ao que as pesquisas vem apontando em relação ao governo federal, onde considerou-se BME apenas os chefes.

Estamos destacando a camada intermediária do total de 124.885 servidores ativos<sup>7</sup> considerando o conjunto de quadros da administração pública direta (incluindo o quadro da educação). Do total de 84 tipos de cargos possíveis<sup>8</sup>, considerando todos os escalões, os burocratas de médio escalão estão em 58 cargos (69%), indicando uma razoável capilaridade entre os órgãos.

Atualmente, 3.940 burocratas de médio escalão são nomeados em cargos em comissão dentre servidores, ou seja, são concursados e ocupam um cargo (não puro), sendo que 52% desse total chefia equipe. Um total de 3.718 são comissionados puros,

---

<sup>7</sup> Dados de junho de 2017. Em dezembro de 2015 esse número era de 132.096 servidores. O governo Dória reduziu em 30% o número de comissionados de livre provimento com o objetivo de fundi-los em cargos maiores.

<sup>8</sup> Descontando a diferenciação de níveis, ex: Assistente de Gestão de Políticas Públicas I e II foram computados como uma única carreira. Cargo e carreira se confundem para aqueles concursados que não ocupam cargo em comissão. Optamos por computar os cargos para considerar também os comissionados de livre provimento, que não se inserem em carreiras específicas.

ou seja, não são concursados, sendo que desses, 53% chefiam equipe. O quadro abaixo esquematiza esses números.<sup>9</sup>

Quadro 1 – Burocratas de médio escalão – chefia e assessoramento

	Chefia equipe	Não chefia equipe (assessoramento)	Total
Comissionado puro	2000	1718	3718
Comissionado não puro	2055	1882	3937
Total	4055	3600	7655

Além dos BME, existe uma outra camada intermediária, mas cujos burocratas não possuem cargos. O *backoffice*, como pode ser chamado, compõe uma camada que está entre o nível de rua (caracterizado pela relação direta com o cidadão, cujos dilemas decorrem daí) e o médio escalão (cujo caráter distintivo está na mediação com o alto escalão). Os servidores dessa camada não possuem cargos em comissão, não interagem diretamente com o público nem com o alto escalão e se ocupam principalmente de formalizar políticas em documentos administrativos (registro em sistema, instrução de processos administrativos, elaboração de minutas, produção e circulação ofícios, memorandos etc.) e operar sistemas e equipamentos sem interação direta com o público, dinâmica tratada por Hoyler e Campos (2019).

De modo a contextualizar a análise que será feita sobre os BME, o Quadro 2 apresenta uma delimitação inicial da composição dos escalões da prefeitura, dessa vez incluindo os professores<sup>10</sup>. É preciso lembrar o caráter híbrido de algumas profissões como diretores de escola, que são nível de rua em relação à família e *backoffice* na intermediação entre as diretorias regionais de ensino e os professores e médio escalão na gerência de equipes. Seguimos para todos os casos, as definições anteriormente expostas.

---

<sup>9</sup> Para categorizar analiticamente as carreiras e construir o quadro acima adotamos o seguinte procedimento: filtramos os servidores por referência do cargo de ingresso na prefeitura (DAS 10, DAI 02 etc.) e verificamos se o ingresso ocorreu por comissionamento em livre provimento ou não. Em seguida, para verificar se o burocrata dirige equipe ou não, checamos se o seu cargo é de assessoria ou coordenação.

<sup>10</sup> Correspondem a 63% do corpo de servidores. Foram categorizados como nível de rua

Quadro 2 – Composição dos escalões da PMSP

Camada	Cargos	Carreiras mais comuns	Quantidade de servidores públicos
Alto escalão	Prefeito e vice; secretários; adjuntos; chefes de gabinete; prefeitos regionais; vice-subprefeitos	Não se aplica	125
Médio escalão	DAI 02-08; DAS 09-16	assistente de gestão de políticas públicas, agente de apoio, analista de saúde, dentre outras	7.655
Backoffice	sem cargo	assistente de gestão de políticas públicas, engenheiros, arquitetos, procuradores, auditores dentre outras	20.233
Nível de rua	Cargos específicos por carreira como QPE para educação	Professores, médicos, assistentes sociais, GCM dentre outras.	96.872
Total			124.885

Fonte: elaboração das autoras a partir de dados brutos do Sigpec

(a) Perfil geral

Os burocratas de médio escalão da administração pública municipal são em sua maioria mulheres (54,11%), predominantemente brancos (66,55%), com idade média de 51 anos, em média 11 anos de tempo de serviço (18 anos considerando apenas os concursados), sendo 11,66% deles aposentados (ativos, que ainda desempenham função). Esse perfil é mais branco, mais masculino e mais velho se comparado com valores totais do funcionalismo municipal: 73% de mulheres (esse total é alavancado pelo quadro de professores, que tem maioria feminina), 60% de brancos e 49,6 anos de idade média e 13 anos de tempo de serviço em média. Assim como no caso da burocracia federal, a ocupação de cargos intermediários na burocracia municipal também apresenta maior igualdade de gênero do que o que é suposto pela literatura (Cavalcante e Lotta, 2015).

O Quadro 3 apresenta referenciais de salário das carreiras que mais aparecem dentre os BME (agente de gestão de políticas públicas e analista de saúde), além da carreira de professor de ensino fundamental II (nível de rua), procurador e auditor sem cargo (*backoffice*) e o salário de um burocrata comissionado puro. Trata-se de uma análise a ser feita para cada carreira, uma vez que apresentam progressões distintas bem como modelos básicos de remuneração.<sup>11</sup> A evolução da remuneração entre as carreiras é também bastante distinta. Um auditor fiscal já ingressa com um salário alto e sua progressão é menor que a de um professor de fundamental II, cuja remuneração bruta após 25 anos de trabalho não se equipara ao salário inicial dos auditores. É marcante também o baixo peso do adicional de chefia para burocratas de carreira que exigem ensino superior, desincentivando que profissionais qualificados assumam o posto, que vem acompanhado em geral de intensa responsabilidade adicional.

Quadro 3 – remuneração de referência por carreira

Carreira ou cargo	Tempo de serviço	Salário bruto do servidor pesquisado
DAS 12 livre provimento	não se aplica	R\$ 4.039,81
DAS 12 para comissionados não-puros (exigência do cargo ensino médio)	não se aplica	R\$ 1.031,76
DAS 12 para comissionados não-puros (exigência do cargo ensino superior)	não se aplica	R\$ 715,91
Assistente de gestão de políticas públicas	28 anos	R\$ 5.403,07
Analista de Saúde	29 anos	R\$ 9.471,54
Professor Fund II	25 anos	R\$ 14.395,38
Auditores fiscais	5 anos	R\$ 23.730,73
Procurador II	11 anos	R\$ 38.046,84

Fonte: dados do portal da transparência

<sup>11</sup> A Prefeitura possui dois modelos básicos de remuneração: (1) o modelo de padrão de vencimentos é o modelo tradicional de remuneração em que o servidor recebe um padrão, acrescido de adicionais por tempo de serviço (quinquênios e sexta-parte), gratificações e outras rubricas de pagamento e (2) o regime de subsídio, uma forma remuneratória prevista pelo artigo 39 da Constituição Federal, caracterizando-se pela remuneração em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação e/ou adicionais por tempo de serviço.

## (b) Recrutamento e escolaridade

Os dados do Sigpec não permitem identificar se houve algum escalão de recrutado preferencialmente pelos governos, pois registra o escalão apenas no momento presente, mas pelo ano de entrada é possível identificar picos de contratação de servidores, que se deram pela abertura de novos concursos ou pela nomeação de burocratas já concursados. Assim, os dados dessa seção apresentam o recrutamento de burocratas como um todo e ao observar as carreiras nomeadas a cada ano, podemos identificar os BME. Uma segunda informação metodológica importante é que o Sigpec não reúne informação sobre a formação atual ou real dos burocratas, apenas a escolaridade mínima exigida para o cargo e relativa ao momento da entrada na prefeitura. Por fim, cabe esclarecer que não há dados sistematizados para a entrada em cada governo e tomamos como proxy a data de ingresso dos burocratas que estão atualmente na burocracia. Onde consta um número total de ingresso, leia-se “que ingressaram entre a data e que permanecem até hoje”.

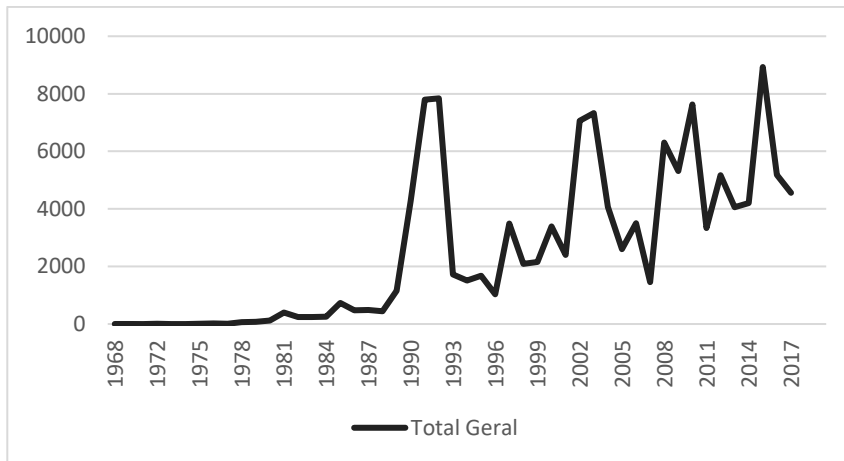
O retrato geral é de que apenas 12% dos servidores ocupam cargos que exigem ensino superior completo, 50% dos cargos exige licenciatura plena ou curta e 35% não exige ensino superior.<sup>12</sup> Olhando o retrato atual é possível verificar que o recrutamento de burocratas com nível superior melhora um pouco entre o médio escalão, sendo que 40% dos cargos dessa camada exige formação de nível superior.

O gráfico 1 aponta os picos de recrutamento de servidores. Vale notar que eles não são exatamente coincidentes com governos, pois embora um governo realize concurso(s), a nomeação pode ocorrer apenas no governo seguinte, visto que o tempo médio de realização de concurso é de 2 anos. De todo modo, é possível perceber um claro padrão de aumento recrutamento nos governos Erundina (PT, 1989-1992); Marta Suplicy (PT, 2001-2004); Kassab (DEM, 2006-2012) e Haddad (PT, 2013-2016).

---

<sup>12</sup> Uma parcela de 3% parcela não exige escolaridade específica

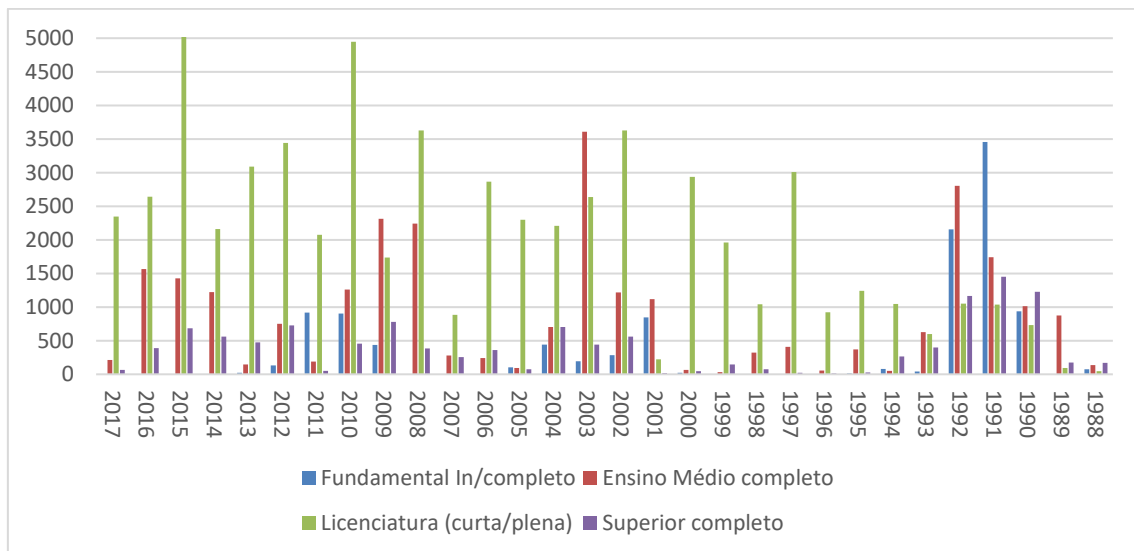
Gráfico 1 – Ano de início do exercício



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Sigpec

A contratação de professores é a carreira que aparece de maneira constante entre governos como demonstrado pelo gráfico 2 (licenciatura curta/plena).

Gráfico 2 – Escolaridade básica do cargo recrutado por ano



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Sigpec

O período de 1989 a 1992 correspondente ao governo de Luiza Erundina (PT) marca de fato a montagem dos quadros que se tem hoje. Nesse governo foram recrutados profissionais para ocupar cargos em todas as escolaridades, destacando-se o ensino fundamental. Dos 22.789 burocratas ingressantes entre 1989 e 1992, 65% ocuparam cargos que não exigem ensino superior. Dentre esses, destacam-se os cargos assistente de gestão de políticas públicas, agentes de apoio e assistente de saúde e guarda civil metropolitana. Outros 15% são professores cuja escolaridade exigida é licenciatura. Ao todo, 20% dos burocratas ingressaram em carreiras de ensino superior em que se incluem analista de saúde, profissional da arquitetura, engenharia, agronomia e geologia e analista de planejamento e desenvolvimento organizacional.

No governo Marta Suplicy (2001- 2004, PT) a contratação de professores seguiu a tendência de crescimento dos governos anteriores e houve queda proporcional e absoluta no número de ingressantes com ensino superior em relação ao governo Erundina. Do total de 18.900 ingressantes com escolaridade mínima exigida, 44% ocuparam cargos que não exigem ensino superior em que se destacam auxiliar técnico de educação, novamente guarda civis metropolitanos, assistente de saúde e agente de gestão de políticas públicas; 46% foi recrutado para o quadro da educação e pouco mais de 9% tem cargo com ensino superior exigido, onde aparecem em maior número analistas de saúde, agente vistor, analista de cultura e desporto e procuradores.

Um novo pico aconteceu entre 2008 e 2010 (Kassab, DEM), 19.1115 burocratas contratados com escolaridade mínima exigida, 38% não exige ensino superior (destacando-se guarda civil metropolitano, assistente de gestão de políticas públicas, agente de saúde) , 54% são professores de ensino infantil e fundamental com licenciatura e apenas 8,5 % entraram em cargos que exigem ensino superior, destacando-se as carreiras de analista de desenvolvimento social, analista de informação, cultura e desporto, analista de saúde e engenheiros e arquitetos.

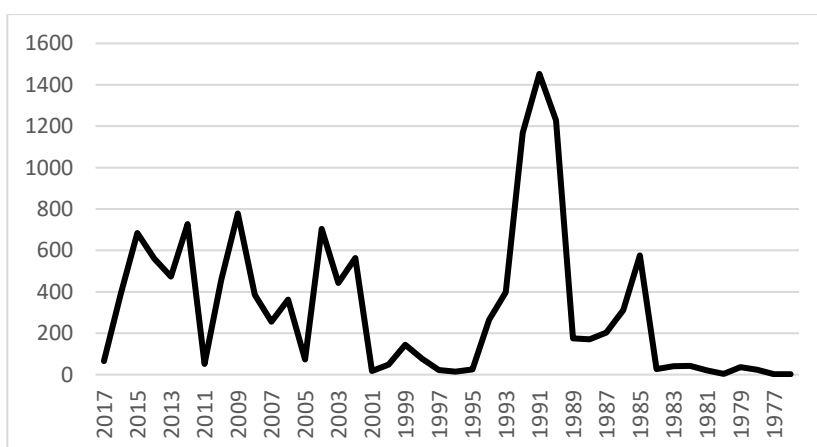
Entre 2014 e 2016 ocorreu outro pico de contratação, correspondente ao governo Haddad (PT, 2013- 2016) Do total de 17.215 ingressantes, cerca de 25% corresponde a cargos sem exigência de ensino superior, 66% a professores e 9% a cargos com ensino superior exigido, destacando-se analistas de saúde, analista de desenvolvimento social, auditor fiscal tributário, procuradores e o recrutamento para duas novas carreiras



criadas: auditor municipal de controle interno e analista de políticas públicas de gestão governamental.

O gráfico 3 apresenta uma outra forma de visualizar a informação relativa às carreiras que exigem ensino superior. Trata-se de um retrato do momento presente. Observa-se que praticamente metade dos burocratas com ensino superior foi recrutado até 1994, tendo 23 ou mais anos de serviço. A outra metade é recém ingressa ou muito recém ingressa, tendência que pode se modificar com o incremento de concursos para carreiras que exigem ensino superior completo.

Gráfico 3 – Ano de entrada dos burocratas que ocupam carreiras com ensino superior exigido



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Sigpec

Pesquisas futuras que desejem compreender das decisões de recrutamento em cada governo devem incorporar a atuação dos sindicatos e rodadas de negociação nas análises.

### (c) Permanência dos burocratas

Para analisar a permanência do corpo de médio escalão utilizamos, conforme detalhado na seção metodológica, uma fotografia das três gestões até o presente momento, ou seja, indivíduos nomeados para cargos em comissão a partir da gestão de Gilberto Kassab (2009-2012). Entre 2009 e 2017, um total de 22.552 burocratas de

médio escalão em diversos tipos de provimentos<sup>13</sup> foram nomeados para cargos em comissão ou funções de confiança, cujas movimentações totalizam 36.439 nomeações (ou seja, uma média de 1,61 movimentações por servidor).

Os quadros 4 e 5 apresentam as porcentagens de permanência de servidores em um mesmo cargo, em uma gestão ou diferentes gestões, nomeados nas gestões Kassab (2009-2012) e Haddad (2013-2016) respectivamente (por exemplo, nomeado na gestão Kassab e que permaneceu mais de dois meses após o início da gestão de João Doria). O limite de dois meses foi definido após analisarmos a distribuição do tempo de permanência dos servidores após o início de um governo distinto do qual havia sido nomeado<sup>14</sup>. É importante destacar que a unidade de análise na tabela é a nomeação de um burocrata, e não o burocrata em si. Essa escolha foi realizada a partir de duas observações: (1) o volume de nomeações pode indicar, de maneira mais direta como a administração municipal foi se alterando, e (2) quando a gestão em que ocorreu a nomeação é distinta da gestão em que o servidor foi exonerado do cargo, é possível observar a permanência do servidor em um contexto de mudança de gestão.

Vale notar que do total das nomeações do período, 40% são de comissionados puros, sendo quase a metade desses, designações únicas de servidores de livre provimento ou seja, indicações de confiança feitas a indivíduos que não tinham ocupado nenhum cargo na burocracia e que permaneceram por todo o período no mesmo cargo.

Quadro 4 – Porcentagens de permanência de servidores em um mesmo cargo, nomeados durante a gestão Kassab

Permanência (em meses)	Até qual gestão permanece*						TOTAL
	Kassab		Haddad		Doria		
	<=2	>2	<=2	>2	<=2	>2	
<b>Comissionado puro</b>	4,17%	46,33%	15,87%	25,15%	0,92%	7,56%	<b>5897</b>
<b>Comissionado não puro</b>	2,71%	49,38%	6,02%	36,60%	0,62%	4,67%	<b>10766</b>

\*Quando a gestão de entrada e saída de um servidor é a mesma, o critério de permanência de dois meses vale em qualquer período do governo; quando a gestão de entrada e saída são distintas, a permanência considerada (mais de dois meses) se refere ao tempo em que o servidor permanece em um determinado cargo após o início da nova gestão.

<sup>13</sup> Provimento refere-se à carreira de onde devem ser provenientes os servidores a ocuparem os cargos. Podem ser de livre provimento, dentre servidores municipais, públicos ou de uma carreira específica.

<sup>14</sup> Consideramos tempo suficiente para que aqueles mais politicamente ligados ao projeto de um governo encontrassem outro emprego e saíssem. A distribuição do tempo de permanência também apontou esse período como um marco relevante.

Quadro 5 – Porcentagens de permanência de servidores em um mesmo cargo, nomeados durante a gestão Haddad

Permanência (em meses)	Até qual gestão permanece*				TOTAL
	Haddad		Doria		
	<=2	>2	<=2	>2	
<b>Comissionado puro</b>	5,01%	50,39%	17,72%	26,89%	<b>8405</b>
<b>Comissionado não puro</b>	4,09%	61,46%	3,76%	30,68%	<b>11371</b>

\*Quando a gestão de entrada e saída de um servidor é a mesma, o critério de permanência de dois meses vale em qualquer período do governo; quando a gestão de entrada e saída são distintas, a permanência considerada (mais de dois meses) se refere ao tempo em que o servidor permanece em um determinado cargo após o início da nova gestão.

A leitura geral de cada célula do quadro pode ser descrita da seguinte forma: do total de nomeações de comissionados (puro/não puro) em uma determinada gestão, certa porcentagem permaneceu até dois meses, e certa porcentagem permaneceu mais de dois meses. Dessa maneira, por exemplo, do total de nomeações de comissionados não puros durante a gestão Kassab, 6,02% permaneceu até dois meses após o início da gestão Haddad, e 36,60% permaneceram mais de dois meses após o início da gestão subsequente.

Observar a permanência dos servidores dessa forma permite identificar possíveis diferenças entre a permanência de servidores comissionados puros e não puros, principalmente após mudanças de gestão. É possível observar no Quadro 4a saída de comissionados puros em até dois meses (15,87%) após o início da gestão Haddad, assim como no caso dos comissionados puros exonerados em até dois meses após o início da gestão Doria, e nomeados durante a gestão Haddad (17,72%).

Embora seja necessário continuar com a série temporal para ter conclusões mais definitivas, os dados apontam para um resultado contra-intuitivo. Seria de se esperar uma diferença maior entre a permanência de comissionados puros e não puros com a mudança de governos, visto que os tipo puro são considerados pela literatura como fortemente vinculados a projetos políticos ou indicados politico-partidários. Mudando o governo, mudam-se as alianças e a saída desses seria esperada. Dos que entraram no Kassab, 25% dos puros e 36% dos não puros permanecem no Haddad e dos que entraram no governo Haddad respectivamente 27% e 30% permaneceram. Os burocratas de carreira (não puros) são em geral entendidos pela literatura como aqueles responsáveis pela continuidade das políticas públicas, mas essa informação acrescenta

também os do tipo puro como responsáveis pela continuidade, especialmente em contextos de baixa especialidade do recrutamento, como em São Paulo. Procuramos alguns burocratas com trajetórias que nos permitem compreender tal permanência a partir de como traduzem direcionamentos políticos em ações concretas.

Uma outra hipótese é a de que são politicamente vinculados a políticos que refizeram suas alianças com o governo e portanto logram permanecer no cargo. Entrevistas com vereadores têm apontado que tais alianças não seriam partidariamente orientadas, mas realizadas individualmente entre vereadores e o governo. Outras entrevistas com membros do alto escalão do governo Haddad apontam ainda para o peso que a indicação política de vereadores têm nos governos. Comparando com o governo federal, onde também trabalhou, um dos entrevistados afirmou ser muito superior. Procuramos identificar a vinculação partidária a partir de dados de filiação, como será mostrado a seguir, mas é preciso um outro tipo de análise para termos conclusões mais precisas a esse respeito.

#### (d) Circulação dos burocratas

A partir da base do Sigpec, é possível identificar se o burocrata teve uma única nomeação, que, no caso dos comissionados puros corresponde à sua entrada na administração municipal ou se mudou de cargo dentro do órgão em que já estava ou ainda se foi para outro. Em termos gerais, 29,13% das movimentações analisadas correspondem a movimentações internas, ou seja, nomeação do servidor para outra posição hierárquica comissionada dentro do órgão em que já se encontrava, sendo que 8,83% correspondem a movimentações para outros órgãos (movimentações externas) e o restante, exonerações. A seguir analisamos as movimentações internas e externas, por meio de análise descritiva e análise de redes, para o caso de movimentações externas.

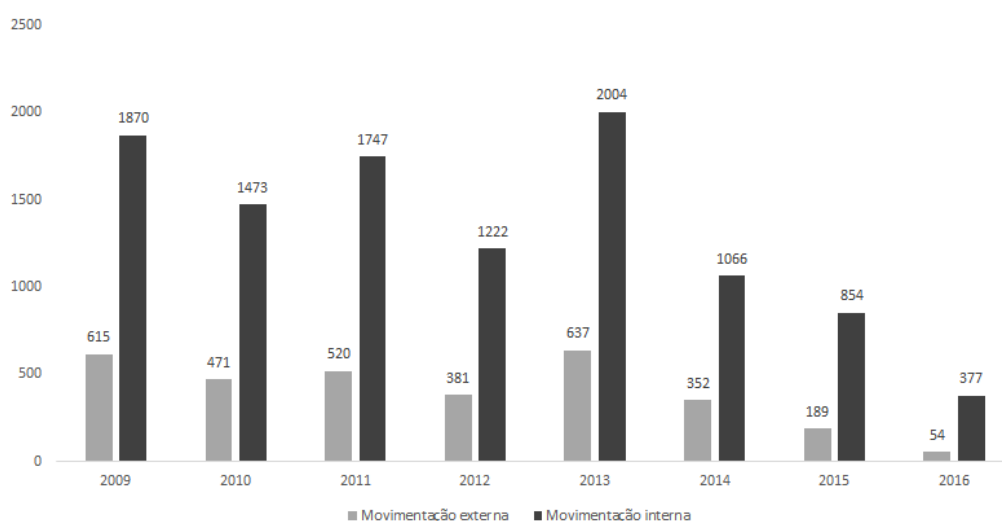
O pressuposto teórico para a análise de redes que justifica a adoção de tal técnica é que a circulação de indivíduos influencia o tecido relacional interno ao Estado (Marques, 2003), construído pela migração de indivíduos entre secretarias (as pessoas se relacionam com outras ao coabitarem uma mesma agência em um dado momento do tempo). Embora a mera existência dessa rede não nos permita fazer afirmações sobre o conteúdo e a intensidade do que é efetivamente trocado por meio dos vínculos, a

visualização gráfica permite comparar diferentes padrões ao longo do tempo, criar hipóteses sobre estratégias de governo e de ocupação de cargos e, mediante acúmulo longitudinal dos dados, testar as associações entre governos por terem pessoas comuns em cargos e analisando como agências e setores de políticas se associam entre si. Trabalho analítico similar foi desenvolvido para o alto escalão por Marques (2017) a partir de dados da Fundação Seade (1985-2012).

#### (d1) Análise descritiva

Os dados indicam que existem movimentações em grande quantidade nos primeiros anos de gestões. No gráfico abaixo, podemos visualizar que nos anos de 2009 e 2013 (primeiros anos das gestões Kassab e Haddad, respectivamente) os números de movimentações internas e externas eram os maiores em relação aos números de outros anos, indicando as reestruturações das Secretarias.

Gráfico 4: Movimentações externas e internas por ano



Durante o governo Kassab foram realizadas 8299 movimentações de BMEs na Prefeitura, sendo que 76,06% delas foram internas, ou seja, realizadas dentro do órgão. No primeiro ano de governo, houve 2485 movimentações (29,94 % do total de movimentações no governo), das quais 968 (38,95%) foram de comissionados não puros em cargos de assessoria, 743 (29,90%) de comissionados não puros em cargos de chefia, 486 (19,56%) de comissionados puros em cargos de assessoria e 288 (11,59%) de comissionados puros em posição de chefia. Em consonância com a informação de permanência da sessão anterior, os dados indicam que, ainda que no primeiro ano de

gestão seja geralmente realizada mudança de burocratas, muitos permanecem, mesmo que não sejam servidores de carreira da Prefeitura. Além do que foi mencionado na sessão anterior, isso pode ocorrer pela necessidade de retenção do conhecimento técnico, pela falta de servidores capacitados para aprender e aprimorar a *expertise* construída na gestão anterior, sendo tudo isso corroborado pela deficiência na preservação da memória institucional, que coloca indivíduos em postos importantes de transmissão do conhecimento (lugar esse, que pode inclusive ser cavado pelo burocrata para garantir sua permanência).

Sobre os tempos de permanência de servidores em cargos em comissão nomeados durante o primeiro ano de Kassab, é possível observar na tabela abaixo as médias para cada tipo de movimentação e de posição:

Quadro 6: Tempo médio de permanência (em dias) em cargos de chefia e assessoria por tipo de movimentação durante o primeiro ano da gestão Kassab.

	Comissionado não puro		Comissionado puro	
	Assessor	Chefe	Assessor	Chefe
Movimentação interna	695	632	583	611
Movimentação externa	917	867	920	921

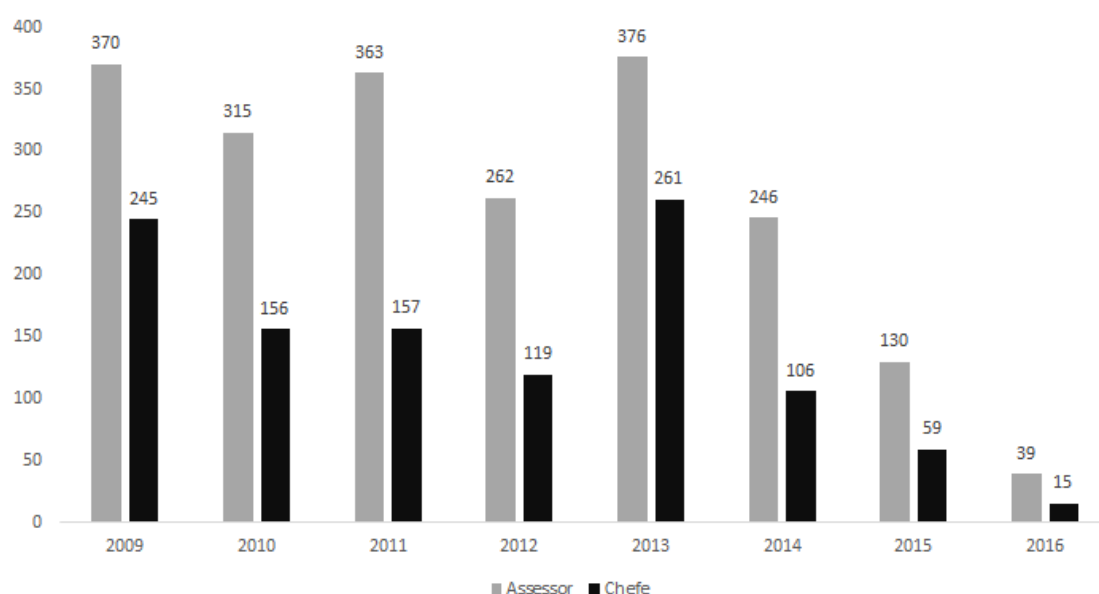
Constata-se que burocratas nomeados em 2009 que realizam movimentações externas fazem isso depois de pelo menos dois anos em suas posições, independentemente de serem servidores de carreira, assessores ou chefes. Esse dado pode evidenciar a existência de uma acumulação e posterior transmissão de conhecimento por parte da burocracia para outros órgãos, ainda que isso ocorra em menor quantidade em relação a outros tipos de movimentação.

No governo de Fernando Haddad foram realizadas 5.533 movimentações de BMEs na Prefeitura, sendo 77,73% delas internas. No primeiro ano de gestão (2013), 2641 movimentações foram realizadas; destas, houve 32,90% movimentações de servidores comissionados não puros em cargos de assessoria, 26,28% de servidores comissionados não puros em cargos de chefia, 26,47% de servidores comissionados puros em cargos de assessoria e 14,35% de servidores comissionados puros em cargos de chefia. Observa-se que servidores em cargos de assessoria circulam mais,

principalmente nos anos seguintes, quando a reestruturação já foi realizada na maioria das áreas e as posições de chefia ocupadas. Esse fenômeno também parece ocorrer na gestão de Gilberto Kassab. A análise dos decretos de reestruturação de órgãos da PMSP mostrou que muitas delas ocorreram nos primeiros anos de gestão Kassab (2009) e Haddad (2013). Foram reestruturadas a Guarda Civil Municipal (GCM), a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), a Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA) e a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho (SDTE); em 2013, a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF) foi reestruturada, assim como a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), e diversas novas Secretarias foram instituídas por meio da Lei 15.764/2013, assim como reorganizadas. Dessa maneira, o fenômeno de circulação dos assessores parece acontecer após reorganizações e movimentação de corpo burocrático por diversas razões, desde a necessidade de inserção de recursos humanos qualificados na pasta, seja pela inserção de servidores provenientes de uma mesma rede de relacionamentos (como na situação de estruturar um novo órgão).

Esses achados podem sugerir um tipo de atuação e movimentação específica e diferenciada deste tipo de burocracia que faz assessoria e, provavelmente, depende de mais confiança por parte dos políticos do que aqueles que ocupam cargos intermediários por um conhecimento técnico.

Gráfico 5: Movimentações externas de chefes e assessores por ano.



## (d2) Análise de redes por governo

As redes foram construídas a partir da base de movimentações do Sigpec descrita em d1. Primeiramente, separamos a base em oito subconjuntos de dados, considerando os critérios abaixo descritos: movimentações realizadas na gestão Kassab de servidores de carreira em cargos de assessoria;

- movimentações realizadas na gestão Kassab de servidores de carreira em cargos de chefia;
- movimentações realizadas na gestão Kassab de servidores comissionados puros em cargos de assessoria;
- movimentações realizadas na gestão Kassab de servidores comissionados puros em cargos de chefia;
- movimentações realizadas na gestão Haddad de servidores de carreira em cargos de assessoria;
- movimentações realizadas na gestão Haddad de servidores de carreira em cargos de chefia;
- movimentações realizadas na gestão Haddad de servidores comissionados puros em cargos de assessoria;
- movimentações realizadas na gestão Haddad de servidores comissionados puros em cargos de chefia.

As movimentações de pessoas dentro de um mesmo governo, além de falarem algo sobre o tecido relacional, são úteis como ponto de partida para se compreender (des)continuidade de políticas e desafios de coordenação. A migração de um burocrata para outra secretaria dentro de um mesmo governo por significar a melhoria da comunicação entre secretarias ou ao contrário, o cessamento do diálogo em função de desavenças pessoais. Pode significar a possibilidade de continuidade de uma política pela articulação intersetorial ou justamente a dificuldade de coordenação. De toda maneira, o provável é que migrações impactem a ação pública.

Nas representações visuais, os vértices são os órgãos e as arestas representam a movimentação dos servidores para um determinado órgão; o peso das arestas indica o tempo de permanência (em dias) do servidor em determinado órgão até ser nomeado em



outro cargo. Finalmente, o tamanho dos nós representa o grau de saída dos servidores para outro órgão. A tabela a seguir mostra as estatísticas descritivas de cada uma das redes, que deve ser lida em conjunto com as os diversos tipos de ligações entre órgãos.

As redes de movimentações do governo Kassab mostraram-se mais conectadas em todos os indicadores. Para destacar as diferenças mais significativas, a quantidade de vínculos média em todos os contextos é maior no governo Kassab do que nos do governo Haddad; a densidade, ou seja, a proporção de vínculos existentes considerando todos os vínculos possíveis se a rede fosse a mais conectada possível é maior nos contextos de movimentações de assessores comissionados não puros (0,084) e de chefes comissionados não puros na gestão Kassab (0,080) e de assessores comissionados puros nas gestões Kassab e Haddad (0,080 e 0,072, respectivamente). Essas estatísticas indicam que existe uma maior presença de movimentações externas durante a gestão Kassab; além disso, podem sugerir que existe uma maior rotatividade de servidores em cargos em comissão (para o caso de comissionados não puros), potencialmente maior transmissão de conhecimento ou dificuldade de coordenação; redes de servidores mais heterogêneas (com um alcance maior para diferentes áreas, setores e órgãos, se considerarmos áreas meio e fim, setores urbano, central e social e as diversas Secretarias). É importante observar que, como não temos dados anteriores a 2009, não é possível entender a viabilidade de uma outra possibilidade de explicação desse mecanismo de movimentação: se os servidores podem estar voltando aos seus lugares de origem, e não partindo para lugares novos.

Quadro 8: Estatísticas descritivas das redes.

Estatística	Contexto da movimentação							
	Nomeado na gestão Kassab como assessor (comissionado não puro)	Nomeado na gestão Kassab como chefe (comissionado não puro)	Nomeado na gestão Kassab como assessor (comissionado puro)	Nomeado na gestão Kassab como chefe (comissionado puro)	Nomeado na gestão Haddad como assessor (comissionado não puro)	Nomeado na gestão Haddad como chefe (comissionado não puro)	Nomeado na gestão Haddad como assessor (comissionado puro)	Nomeado na gestão Haddad como chefe (comissionado puro)
<b>Grau médio (quantidade de vínculos que um nó tem com outro)</b>	5,206	4,984	4,968	3,508	3,444	3,413	4,444	2,698
<b>Densidade (proporção de vínculos existentes/possíveis)</b>	0,084	0,080	0,080	0,057	0,056	0,055	0,072	0,044
<b>Índice de centralização (compara centralidade)</b>	0,001	0,002	0,001	0,004	0,004	0,005	0,002	0,005
<b>Diâmetro (menor distância da rede)</b>	6	5	5	6	7	8	7	8
<b>Distância média dos caminhos</b>	2,348	2,648	2,437	2,709	2,756	3,49	2,81	3,041

Os gráficos a seguir mostram a expressão visual dessas medidas. Primeiramente, vamos observar as redes relativas a movimentações de servidores nomeados durante a gestão Kassab (2009-2012). Gráfico 4: Rede de movimentações de servidores de carreira (comissionados não puros) em cargos de assessoria, nomeados durante a gestão Kassab.



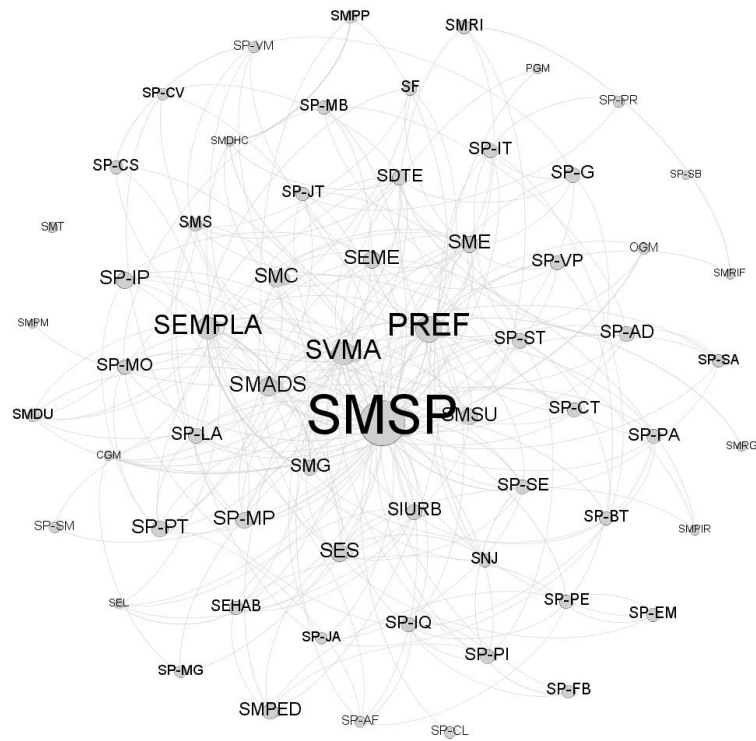


Gráfico 8: Rede de movimentações de servidores comissionados puros em cargos de assessoria, nomeados durante a gestão Kassab.

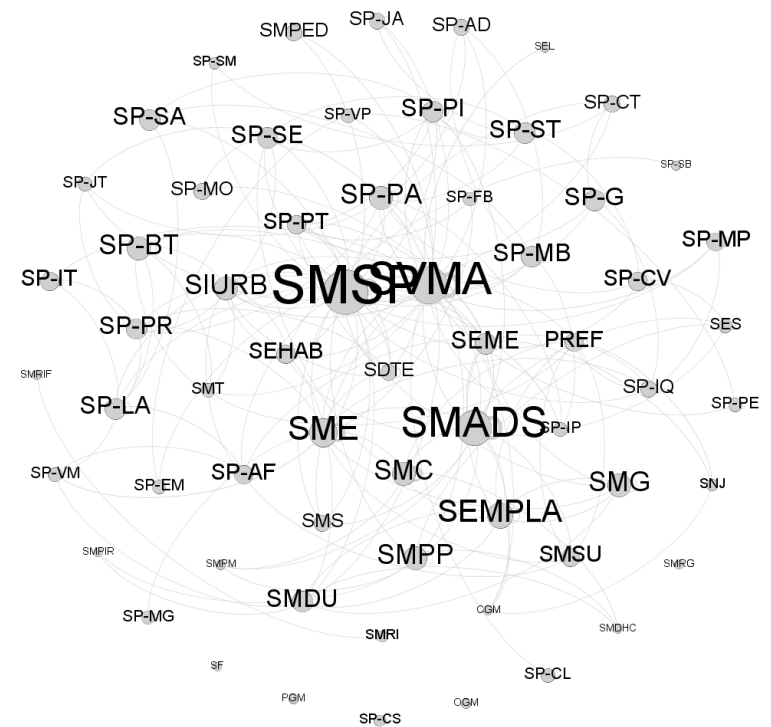


Gráfico 9: Rede de movimentações de servidores comissionados puros em cargos de chefia, nomeados durante a gestão Kassab.

Na rede de movimentações de servidores de carreira em cargos de assessoria, podemos observar que a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) possui uma das maiores quantidades de saída dos servidores para outros órgãos, acompanhada pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Outras secretarias do setor central e social, como a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA), a Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF), a Secretaria de Negócios Jurídicos (SNJ), a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) também parecem possuir grande circulação de burocratas. Também é possível visualizar movimentações que indicam reestruturações de pastas, como a da SEMPLA para a Secretaria Municipal de Gestão (SMG), e parte da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) para a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). Vale ressaltar que a circulação de assessores oriundos das secretarias com maiores nós pode estar relacionada com o fato de que esses órgãos fazem a gestão de carreiras cujos servidores devem ser alocados em toda a Prefeitura, como contadores (SF), assistentes de gestão de políticas públicas e procuradores.

No caso dos servidores de carreira em cargos de chefia durante a gestão Kassab, parece ser uma rede distinta da de assessores vista anteriormente. No caso, SMSP e SMS ainda aparecem como dois dos órgãos com maior número de saídas dos servidores, mas Subprefeituras e órgãos do setor urbano também estão com nós maiores. Isso indica as reestruturações nos órgãos do setor urbano, além de permanência de servidores em órgãos criados durante a gestão Haddad, como a Controladoria Geral do Município (CGM) e a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF).

A rede dos servidores comissionados puros em cargos de assessoria indica a saída de servidores de SMSP, do Gabinete do Prefeito (PREF), da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), SMADS e SEMPLA em maior número. É possível perceber a permanência desses assessores na gestão Haddad, como a migração para a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR), SMRIF e a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM).

Por fim, na rede dos servidores comissionados puros em cargos de chefia, também é possível perceber a permanência dos comissionados puros na próxima gestão, e a transferência de servidores entre órgãos de todos os setores. SMSP, SVMA e

SMADS aparecem em destaque, com migração de servidores para cada um dos órgãos dos setores aos quais pertencem.

A seguir, vamos ver as redes relativas às movimentações de servidores nomeados durante a gestão Haddad (2013-2016).

Gráfico 10: Rede de movimentações de servidores de carreira (comissionados não puros) em cargos de assessoria, nomeados durante a gestão Haddad.

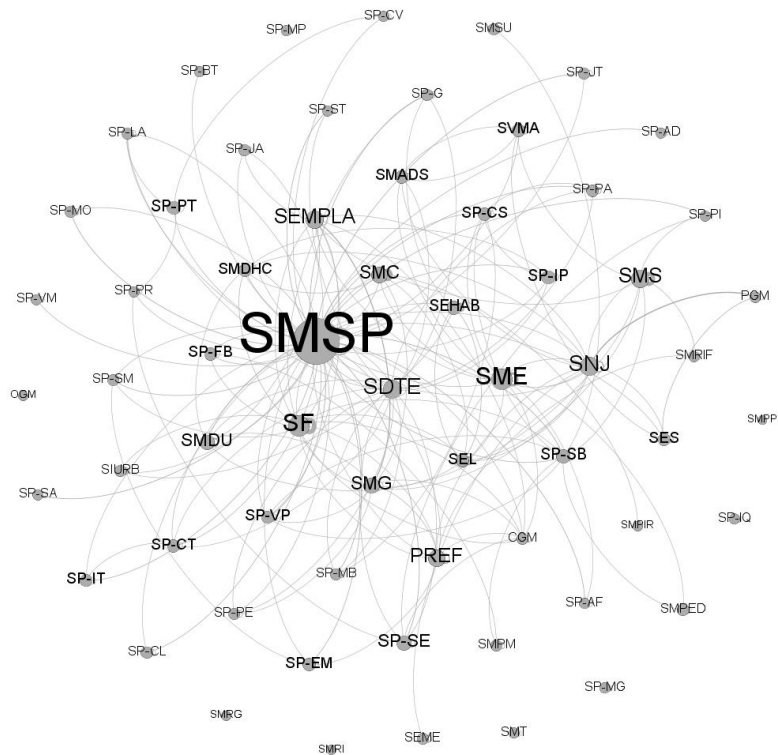
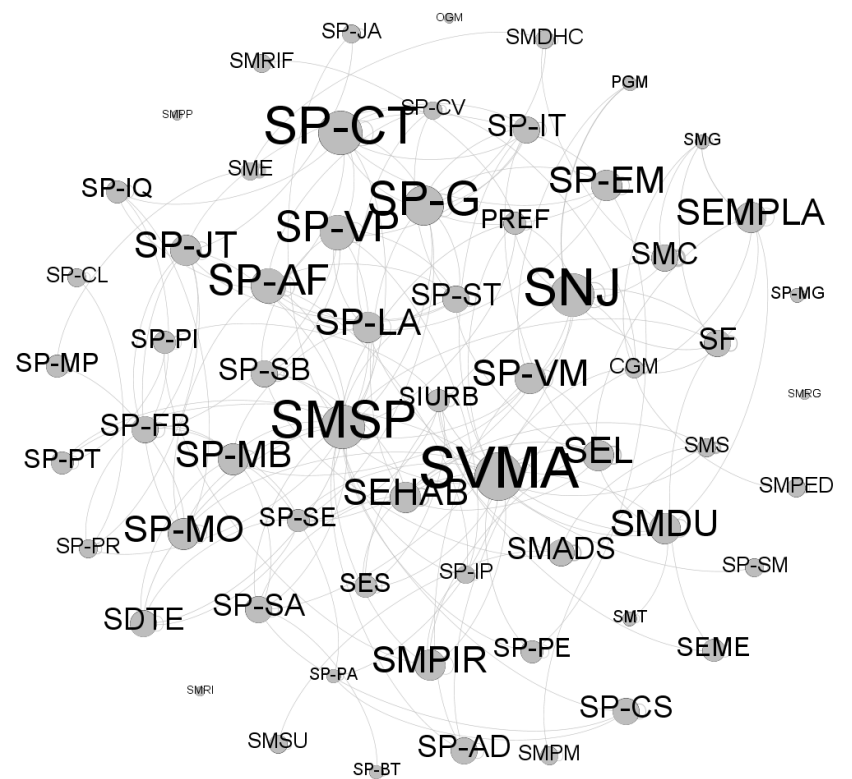


Gráfico 11: Rede de movimentações de servidores de carreira (comissionados não puros) em cargos de chefia, nomeados durante a gestão Haddad.







Na rede de movimentações dos servidores de carreira em cargos de assessoria, é possível perceber que SMSP também se apresenta com destaque, de maneira similar ao mesmo contexto na gestão Kassab. Subprefeituras e secretarias da área social parecem ter recebido mais servidores. No caso de servidores de carreira em cargos de chefia, nota-se uma intensa saída de profissionais do setor urbano para outras áreas.

No caso dos comissionados puros, existe padrão de movimentação similar ao observado na gestão Kassab, com a adição da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania como um órgão de destaque para a saída de servidores para outras áreas, tanto para a rede de assessores, como para a rede de chefes. Todavia, com as informações atuais, não é possível ainda entender a permanência em próximas gestões (como nos contextos da gestão Kassab) e motivos para a movimentação de servidores comissionados puros.

Nossa hipótese é de que a chave para compreender a movimentação dos comissionados puros está na ligação ideológica com o governo. Aqueles comissionados que são ideológica ou partidariamente vinculados ao governo, se quiserem permanecer no governo, têm facilidade para migrar de secretaria em caso de divergências internas, mudanças de orientação político-programática dados os vínculos com outros burocratas que conheceram previamente. Testamos a hipótese de promoção como explicação para a migração de secretarias, mas do total de nomeações de comissionados puros que migram de secretaria em um mesmo governo, apenas 5% (governo Kassab) e 11% (governo Haddad) é explicada pela promoção.

A movimentação desses é concorrente com aqueles não vinculados politicamente pelo número restrito de cargos. Esses tenderiam a se especializar em tarefas relevantes porém de menor prestígio. No governo seguinte, tornam-se imprescindíveis pelo acúmulo de informação que detém. Podem então escolher manter a posição ou ascender em função das informações que acumulou do governo anterior.

A compreensão da movimentação dos comissionados não-puros passa pela regra de acúmulo do adicional que recebem pelo cargo de chefia em sua remuneração. Precisam permanecer por cinco anos em cargos de chefia (embora não necessariamente no mesmo) até acumular o montante. Essa dinâmica cria incentivos para o “rodízio” formal nos cargos de chefia, inclusive levando à situação descrita anteriormente de que nem sempre o maior cargo é o de quem efetivamente comanda a equipe. Uma

movimentação intensa em busca de cargos de chefia – com medo de perde-los explicaria esse padrão inverso, de que os comissionados não puros que permanecem mais tempo em cargos de chefia são os que mudam mais.

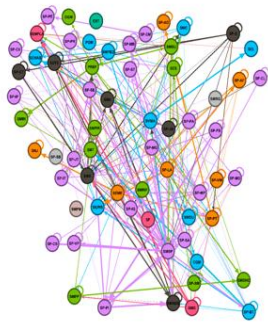
Do total das movimentações, 18,4% ocorreu com promoção do servidor envolvido. Esse número é de 37,03 % para o caso de livre provimento e de 62,97% para os comissionados não puros.

### d(3) Análise das redes entre governos

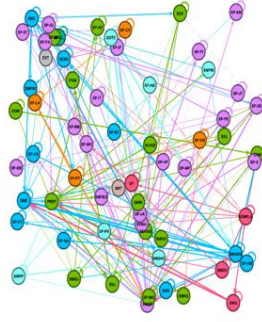
A partir desta base é possível também analisar informações sobre relações entre governos por tipo de burocrata. A visualização gráfica a seguir mostra que:

- Comissionados puros que avançam mais governos, tem menor movimentação. Hipóteses: 1 - especialização em tarefas; 2 - adoção de estratégia de menor visibilidade
- Comissionados não-puros se movimentam menos em relação aos puros;
- Quando comissionados não-puros permanecem mesmo com transição entre governos, há intensa movimentação no início da próxima gestão;
- Kassab e Haddad: alta densidade da rede de comissionados não-puros que permanecem - destaque para órgãos destacados em lilás, em especial de infraestrutura. A comunidade verde possui em sua maioria órgãos do setor central, que fazem suas movimentações entre si.

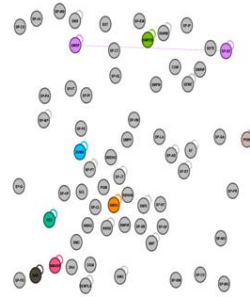
Gráfico 14 - Comissionados puros – nomeados no governo Kassab



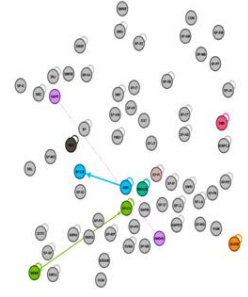
1. nomeados e exonerados durante a gestão Kassab



2. nomeados durante a gestão Kassab e exonerados durante a gestão Haddad

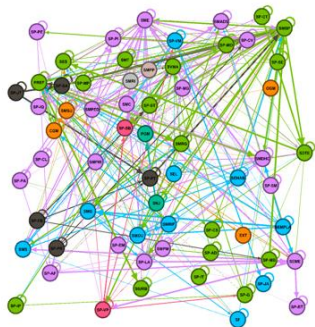


3. nomeados durante a gestão Kassab e exonerados durante a gestão Dória

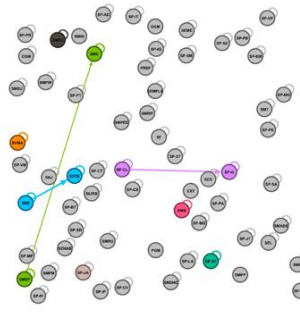


4. nomeados durante a gestão Kassab e permanecem na gestão Dória (até 14/06/2017)

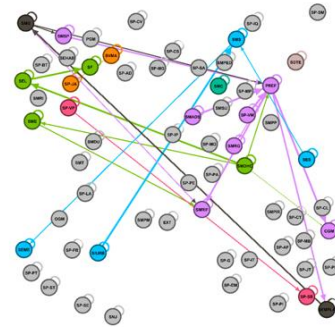
Gráfico 15 - Comissionados puros – nomeados no governo Haddad



1. nomeados e exonerados durante a gestão Haddad



2. nomeados durante a gestão Haddad e exonerados durante a gestão Dória



3. durante a gestão Haddad e que estão trabalhando na gestão Dória (até 14/06/2017)

Gráfico 16 – Comissionados não puros – nomeados no governo Kassab

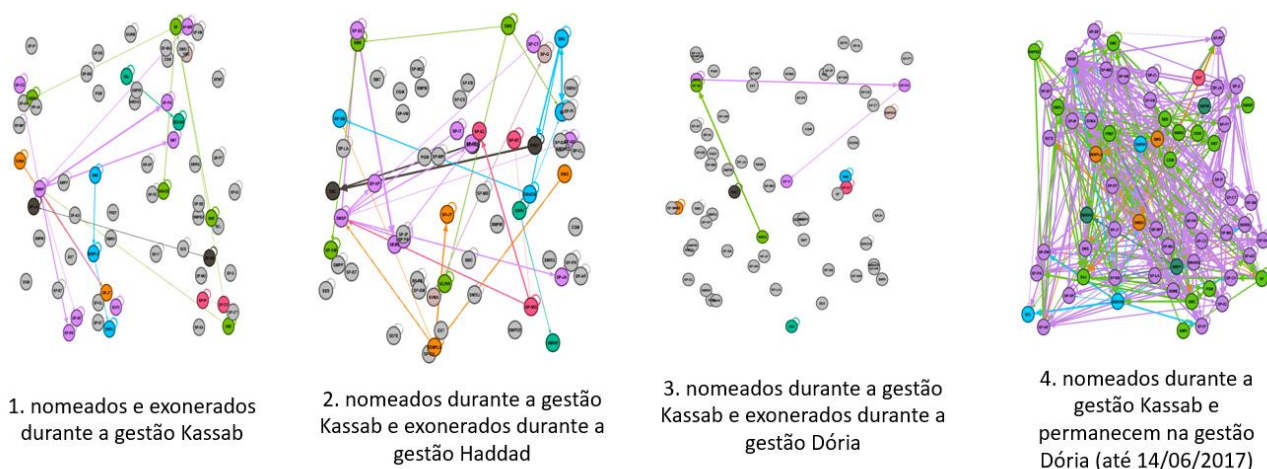
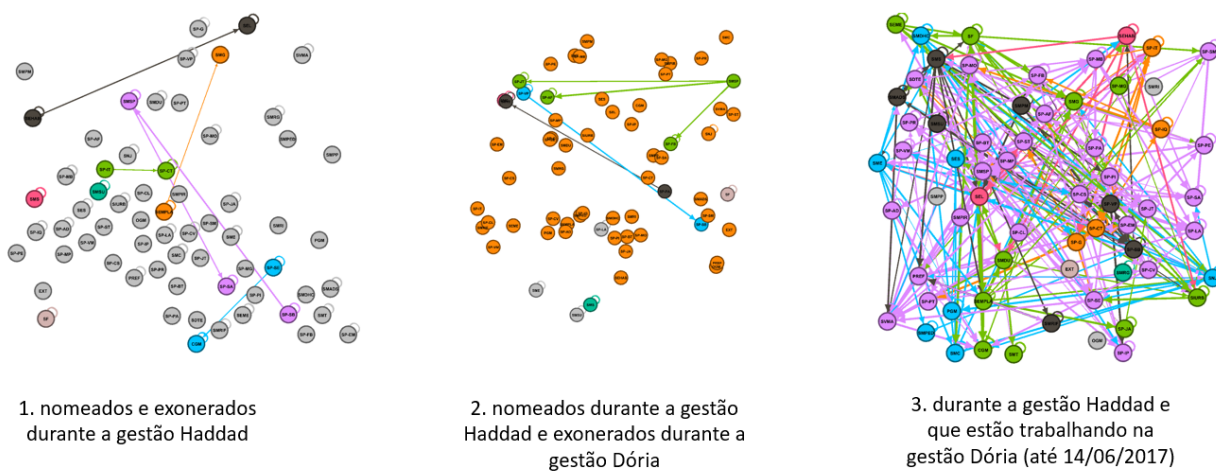


Gráfico 17 - Comissionados não puros – nomeados no governo Haddad



#### (e) Filiação partidária

A filiação partidária é a única proxy de vinculação política de que dispomos. Ela é, contudo, um retrato bastante subestimado das redes de indicação de pessoas, que não precisam ser oficialmente filiadas para serem identificadas com “ligadas ao partido” ou “ser da cota” de um vereador ou outra pessoa de expressão política. Optamos por adotá-la como um retrato mínimo da vinculação partidária por tipo de burocrata.

Pelo menos 10,38% dos servidores municipais são filiados a algum partido político. Essa informação foi obtida buscando o nome dos servidores na base do Tribunal Superior Eleitoral. No caso de homônimos ou seja, quando, para um mesmo nome completo, obtivemos diferentes títulos de eleitores não incluímos esse indivíduo na somatória, de modo que a estimativa é subestimada. Um total de 13,48% são homônimos. As informações a seguir tratam, portanto, da primeira porcentagem.

Como esperado, o alto escalão apresenta a maior taxa de filiados, sendo de 44,80%, seguida do médio escalão e *backoffice*, respectivamente com taxas de 13,68% e 13,22%. No nível de rua, a taxa de filiação é de pelo menos 9,48%. Do alto escalão participam (pelo menos) 11 partidos da coalizão de governo, sendo a participação mais expressiva dos seguintes: PSDB (32); PMDB (4); NOVO (4); PTB (3); PSB (3).

Entre os burocratas de médio escalão, os comissionados puros possuem maior taxa de filiação. Há pouca diferença entre quem ocupa postos de chefia nesse caso (17,10% dos puros chefes são filiados contra 15,83%). Entre os que não são puros a diferença também é pequena: 10,80% dos BME não puros chefes são filiados contra 11,35% dos BME não puros não chefes. Não é possível, portanto, afirmar que a filiação é fundamental para a ascensão ao cargo de chefia, sobretudo considerando que diversos cargos são reservados para “comissionados não puros de determinadas carreiras”, mas a filiação aparece de maneira mais expressiva para comissionados puros como esperado.

Os BME possuem no total, vinculação com 31 partidos, sendo o PSDB, partido do governo o mais expressivo (256 filiados), com maioria dentre comissionados puros chefes (102 pessoas), seguida de puro não chefe. Em seguida destaca-se o PT com 222 filiados dentre os BME, sendo 72 entre puros-chefes e restante dividido entre as demais

categorias. Em terceiro lugar está o PMDB com pelo menos 119 filiados, em que se destacam os quantitativos nos polos não-puro não-chefe (39) e puro-chefe (37).

Sobre os BME filiados ao PT (atual partido de oposição), vale dizer que não estão posicionados em cargos necessariamente baixos e que quase metade ingressou no governo Haddad.

## **2 - Trajetórias**

Nessa seção, reunimos trajetórias de diferentes perfis de burocratas entrevistados como representantes de cada grupo mapeado de BMEs, de modo a identificar explicações para permanência, legitimação e como sentem as mudanças de governo.

**Grupo A:** Comissionado não-puro; permaneceu a maior parte do tempo em cargo de chefia mesmo em secretarias com alta projeção política; tempo de permanência na PMSP é alto

*Entrevistada 1:* Ingressou na PMSP pelo concurso de procuradora em 1972. Desde então, trabalhou a maior parte do tempo no gabinete do prefeito, lotada na Assessoria Técnica-Legislativa (ATL). Em 2005 aposentou-se da carreira e manteve-se desde então chefe do órgão. Passa pela ATL toda tramitação legislativa (Projetos de lei e decretos) que sai do Executivo. O órgão faz o acompanhamento dos Projetos de Lei dos vereadores, encaminha para as secretarias que seriam afetadas, colhe suas notas técnicas e orienta o prefeito a vetar ou sancionar a lei. A entrevistada organizou no órgão o registro das soluções adotadas em cada momento para criar memória institucional e subsidiar a tomada de decisão futura. A entrevistada entende seu trabalho como técnico e não político no sentido de que coleta informações substantivas das pastas e jurídico, por orientar o prefeito a não sancionar textos inconstitucionais ou incorretos no instrumento. Reforça que não tem envolvimento partidário e que não atende vereador de propósito. “Pra gente, quem é o prefeito equivale a perguntar: que nome eu coloco aqui? O veto não sai mal feito porque você não gosta do prefeito. Até porque tem a questão da reputação. Os colegas ligam pra elogiar um veto bem feito. Tanto que a gente fala, vamos ler o veto que a gente sabe quem fez” e emendo contando de um veto maravilhoso que redigiu. “Maravilhoso mesmo, é a palavra certa”. Esse trecho revela também aspectos da formação e alimentação da rede de circulação de informação entre

procuradores. Mesmo se reconhecendo como “técnica”, atua em uma área com interface política constante, com alta visibilidade e importância para os políticos eleitos. Assim, narrou alguns episódios em que emitiu uma opinião, ainda que não partidária, política: “Fui chamada pra uma reunião sobre ponto eletrônico para os servidores. O secretário ganhou do dono de uma empresa que fabrica o equipamento, 20 unidades. Ele estava obviamente interessado em vender algumas centenas. Depois de meses desinteressado absolutamente em compreender o funcionamento da prefeitura, o secretário me chamou pra tal reunião. Eu falei: quer dizer que a primeira ação de pessoal que vocês vão fazer vai ser algo assim, tão antipático?” Apesar de nunca ter visto tamanho desconhecimento da máquina como “nem com os petistas mais hard” teria permanecido mais tempo na prefeitura. Foi demitida em 2017, pouco tempo depois desse episódio, o que veio a saber pelo diário oficial da cidade.

O conhecimento técnico e o fato de permanecer a uma importante carreira jurídica do município lhe permite também negar-se a encaminhar alguns pedidos da equipe mais próxima do prefeito e dele mesmo, razão pela qual era conhecida como “prefeita adjunta”. Mas atribui esse apelido à seriedade e rigidez com que chefiava a equipe de cerca de 30 pessoas: “Quando cheguei, eram 47 pessoa. Fui vendo o que cada um fazia e vi e mandei embora boa parte. Comigo não fica quem não quer trabalhar. Só tive problema com isso uma vez, de colocarem alguém indicado por político na minha equipe”. Narrou inúmeros casos em que tinha razão: “na Marta tinha a história de Santo André, por conta da experiência da Celso Daniel. Tudo era.. “mas em Santo André se faz assim...”. No Serra era o estado e no Haddad, o governo federal”. Teve um dia que queriam levar um PL pra Câmara autorizar o executivo a celebrar convênio. “Eu falei: não precisa. Até que pedi o contato da pessoa análoga à minha posição lá em Sto André. Ela me falou: ‘Sabe o que acontece? A nossa Lei Orgânica diz que a Câmara tem que autorizar. Ai eu que prestei consultoria pra ela: falei olha, você pode inclusive entrar com um ADIN contra essa regra’(...) No Haddad um dos assessores teria dito pra ela emitir uma Medida Provisória.

*Entrevistada 2:* Ingressou na PMSP em 1988 em um extinto concurso de “administrador”. Seu cargo é lotado na Secretaria de Saúde. A maior parte do tempo trabalhou com estruturação institucional de secretarias no órgão que hoje é a Secretaria de Gestão. Foi removida de lá recentemente, por divergências com o secretário e em um ano espera se aposentar. Também foi chefe de gabinete da secretaria de segurança

urbana e coordenadora de vigilância sanitária (Covisa) e dessa experiência relatou inúmeros casos de como o serviço público “na ponta” é diferente do gabinete. Suas migrações de órgãos foram sempre possibilitadas por relações pessoais e pelo foco técnico. “Quem passa de um governo tem mais foco técnico e acata situações tristes que acontecem por mudança de governo”. Destacou ainda a clivagem etária e de tipo de burocratas: “O k-puro (comissionado puro), quando entra, já acha que vem sabendo mais e quem é efetivo sofre pressão por ser sempre visto como incompetente”. Mas como é possível simplesmente “chamar de incompetente por exemplo um GCM que trabalha com água até as canelas quando chove porque não tem ninguém pra olhar pra isso?” completa. “Quando fui chefe de gabinete da Guarda Civil Municipal, não tinha nem colete feminino. As mulheres usavam um que amassava os seios. Eu fui ameaçada porque não concordavam com esse tratamento às necessidades reais dos servidores”. Outra clivagem que destacou foram os servidores cedidos do governo federal: “eles não entendem nada da realidade municipal e a maioria não quer entender. É aqui na porta da saúde que fazem piquete. É aqui que o telefone toca sem parar quando tem surto de dengue. No governo federal não tem isso, assim.”

**Grupo B:** Comissionado não – puro; principalmente em cargo de assessoramento; tempo de permanência na PMSP é médio, em secretarias de perfil técnico; perfil técnico.

Entrevistada 3: Ingressou em 2010 na Prefeitura, na carreira de contador. A carreira é gerida pela Secretaria Municipal da Fazenda, de maneira que todos os contadores ficam alocados lá. Inicialmente foi alocada no Departamento de Contadoria da Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM) e algum tempo depois, o subsecretário nomeou-a assessora da Divisão de Contabilidade. Esse gestor, tempos depois, se tornou secretário da pasta, e com isso, trouxe sua rede de confiança dentro da área para coordenar diversas áreas. A entrevistada está incluída nessa rede. No governo Haddad, com a saída do orçamento da pasta de Gestão (para acomodar a vinda de um burocrata do governo federal), foi criada a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM) e a entrevistada passou a coordenar o novo órgão, cargo que ocupa até o presente momento. Durante a entrevista, cita em diversos momentos o “choque de realidade” que sentiu ao entrar na Prefeitura, devido à sua experiência na área privada. Comentou sobre



a falta de corpo técnico, que o conhecimento não permanece e em diversos casos, existe falta de senso de comprometimento. Também comentou que em SF as mudanças são mais tranquilas, com poucas mudanças na estrutura e no pessoal, pela existência de carreiras consolidadas específicas da pasta, como auditores e contadores. Aponta como a ascensão e permanência a cargos de chefia é vinculada a perfis técnicos e a servidores concursados. Destacou desafios da sua área, como a gestão da mudança na administração municipal e permanência do conhecimento, em uma administração que possui as ações de execução orçamentária realizadas em sua maioria por servidores comissionados puros. Indica a intenção de criar uma estrutura de planejamento em cada unidade, assim como incentivar o senso crítico de sua equipe e valorizar a ideia de que “ninguém é insubstituível” (no sentido de ninguém precisar depender de uma única pessoa para as ações na área funcionarem). Na sua área, o perfil é mais jovem (as trajetórias são importantes, mas não é necessariamente o tempo de Prefeitura a variável mais importante), com transição da maioria comissionada pura para uma maioria comissionada não pura. Se identificou como apartidária, e na sua percepção existem poucas mulheres que assumem funções de chefia na Prefeitura especialmente no médio-alto escalão, mas diz que nunca sofreu discriminação por ser mulher no setor público e nem acha esta questão relevante para explicar a ocupação dos cargos na prefeitura.

**Grupo C:** Comissionado puro; cargo de assessoramento; permaneceu apenas um governo; forte vínculo partidário.

Entrevistado 4: Ingressou na então secretaria de planejamento após participar da campanha de governo. Em 2010 ajudou a formar um coletivo de jovens dentro de PT que se organizou para fazer a campanha do Mercadante para governo de São Paulo em 2010. O coletivo era formado por colegas de RI-USP e Especialistas em Política Pública do governo do estado. Mercadante foi escolhido pela proximidade que tinha com seu filho. Ambos participavam de movimentos estudantis na FEA e RI-USP. Para ingressar na campanha, contactou um assessor do senado, que pediu ajuda para montar o programa de governo. Quando, no final de 2011 o nome de Fernando Haddad começou a aparecer no PT, voluntariam-se para participar da campanha. “Comecei a aparecer de bicão das reuniões e ao final de uma delas me apresentei pro Haddad”. Alguns membros do coletivo passaram a se envolver ativamente na campanha e com a vitória nas urnas,

foram alocadas na equipe de transição do governo, para levantar dados e assessorar os novos secretários. Embora Haddad o tivesse indicado para a Secretaria de RI, o entrevistado quis ser lotado na secretaria de planejamento pela sua relação pessoal com o então chefe de gabinete, que havia sido seu professor. Seu primeiro cargo foi um DAS 12 e nos primeiros meses era praticamente o único assessor do gabinete. “no dia 2 de janeiro de 2013 estava lá. Eu, a secretaria, a adjunta e era meio isso” tendo que assumir tarefas de todo tipo. Passados alguns meses passou a ser assessor parlamentar e começou a aprender sobre o funcionamento do orçamento municipal. Com a saída da secretaria adjunta, ele assumiu mais atribuições e começou a propor nomes de colegas da graduação em RI-USP e do coletivo para estruturar a secretaria. No começo de 2014 a secretaria passa por uma nova mudança no alto escalão e como o chefe de gabinete que assumiu acumulava a função de negociação sindical (seu antigo cargo), o entrevistado passou a auxiliá-lo na chefia de gabinete. Quando a secretária deixou, saíram os demais membros do alto escalão e o entrevistado passou a ocupar temporariamente a chefia de gabinete. Na iminência de uma equipe vir do governo federal, o entrevistado procurou apoio junto ao alto escalão para garantir sua permanência e da equipe de colegas. Pediu ao Padilha, secretário de relações governamentais que conversasse com o novo secretário, que por coincidência, trouxe do Ministério do Planejamento como sua adjunta, a ex-mulher do Padilha. Ela havia trabalhado com um dos assessores do gabinete, o que também foi fundamental para manutenção da equipe de assessoria. O entrevistado deixou a chefia de gabinete e como mudou de um salário de 17 mil para 5, recebeu também um conselho administrativo. Relatou a desconfiança com que a equipe nova era vista pelos comissionados não puros, sobretudo porque entraram no governo com muita energia para implementar políticas e não conheciam os caminhos técnicos para tanto.

**Grupo D:** Comissionado puro; cargo de assessoramento/chefia; permaneceu mais de um governo

Entrevistada 5: Ingressou na PMSP em 2015 como estagiária em um processo seletivo organizado por uma servidora comissionada também pura. Inicialmente, o trabalho consistia na regulamentação do marco das Organizações da Sociedade Civil. Sua chefe à época, mudou de coordenação dentro da mesma secretaria e ela foi convidada a

acompanhá-la e lá foi efetivada em um cargo DAS 10. No começo do governo Dória, quem chefiava a equipe saiu da prefeitura e ela passou meteoricamente a ocupar o cargo de chefia do Marco Regulatório das OS por ser a única pessoa que conhecia o tema, mas que agora tornou-se um departamento em outra coordenadoria. “Estava procurando outro lugar pra trabalhar quando o secretário adjunto que acompanha o meu departamento mudou (...) Pro anterior, a função do nosso departamento deveria ser ranquear as organizações em função da eficiência do gasto e cortar as mais ineficientes. Não entra na cabeça dele que elas prestam uma política pública e que, portanto, seria preciso continuar prestando o serviço público de alguma maneira. Nisso ele não pensava”. Relatou o desafio não em transformar as decisões políticas em operações, mas em explicar o que precisa ser feito no tema em que atua. O racismo e a clivagem etária também apareceram nos relatos de maneira bastante importante: “o senso comum é que meu estereótipo é daquele que não pertence ao lugar em que estou. Tenho que ficar me reafirmando o tempo todo. Além disso sou séria, mas simpática, então acham que sou trouxa (...) Mudei até meu guarda-roupa. Uso roupas mais sóbrias, uso mais preto, mas sempre gostei de colorido. Às vezes tenho que fazer algo que eu detesto, que é dar carteirada.”

**Grupo E: Comissionado permanente** - Comissionado puro; cargo de assessoramento/chefia; permaneceu diversos governos

Entrevistada 6: Ingressou na prefeitura em 2001 em um cargo DAS 12 por indicação de um secretário do governo do estado com quem havia trabalhado e que conhecia a assessora da então secretaria de gestão. Sua primeira atribuição foi fazer a gestão de sistemas no âmbito do PMAT. Para entender as regras de negócio dos sistemas de informação, conversava com pessoas de diversas secretarias e foi assim que começou a desenvolver sua rede de relações. Sobre as mudanças de governo, afirmou que nunca teve medo de ficar sem emprego, pois se saísse de uma secretaria, iria para outra. “Me garanto pela tecnicidade” reforçou. Essa tecnicidade se expressa em garantir a legalidade em qualquer contexto. Nesse sentido, relatou com um certo orgulho um decreto escrito à mão em 1985 que encontrou a pedido da sua chefe, que proibia coordenadores de terem cartão de visita. A chefe a elogiou depois por “encontrar tudo”. Ela mobilizou sua rede de relações para descobrir tal decreto. Entende que como

técnica, sua função para aí. Não caberia a ela questionar a pertinência do tal decreto, apenas lembrar que ele existe e garantir seu cumprimento. Embora dificulte a implementação de algumas políticas, em algumas situações, essa postura dificulta que eventos de corrupções aconteçam. Em um dos casos relatados, uma pessoa que ela não quis identificar pediu que como gestora de um contrato ela pagasse uma nota que não dizia respeito ao escopo do contrato. Ela se negou a fazê-lo e embora não tenha sido demitida, ficou “de escanteio” por um ano. A entrevistada mistura a clivagem puro-não puro.

### **Sintetizando**

#### *Estrutura de recrutamento*

Dentre as características mais relevantes para se compreender o funcionalismo municipal está o baixo recrutamento de carreiras que exigem nível superior, em especial para uma atuação mais generalista, de gestão e formulação de políticas públicas. A montagem dos quadros na forma que temos hoje teve início no governo Erundina (PT 1989-1992) e só foi retomada no governo Marta Suplicy (PT 2001-2005), de maneira que aproximadamente metade dos servidores com ensino superior está no final da carreira. Privilegia-se, em todos os governos que recrutaram pessoal, a contratação de quadros para a educação e a contratação de quadros cuja carreira exige apenas ensino médio completo. Em termos gerais, apenas 24% dos servidores ocupam cargos que exigem ensino superior completo (descontando os docentes). Esse número melhora entre BME, mas não passa de 40% do total de burocratas nessa camada. Soma-se a isso o fato de o adicional de chefia para quem possui ensino superior ser muito baixo, inclusive mais baixo do que para as carreiras de ensino médio, havendo pouco incentivo para profissionais qualificados dobrarem suas atribuições e responsabilidades formais (inclusive o risco de responsabilização funcional e penal).

#### *Burocratas comissionados (puros) X de carreira (não puros)*

A lacuna deixada por essa estrutura de recrutamento em parte parece ser preenchida por burocratas que ocupam cargos comissionados de livre provimento e que permanecem

entre governos de diferentes espectros políticos. Encontramos para o governo Kassab e Haddad respectivamente 25% e 26% de permanência de comissionados tipo puro em relação aos entrantes. O resultado é contra-intuitivo, pois cargos de livre provimento são diretamente associados a indicações políticas e que, portanto, teriam sua ocupação modificada com a mudança de grupo político no poder. Embora o 1/4 que permanece não seja suficiente para refutar a tese de importância política dos cargos, um primeiro achado de pesquisa relevante é a existência desse subgrupo dentre os comissionados do tipo puro, que acabam, inclusive, embaralhando a dicotomia puro X não puro e trazendo mais elementos para se compreender a dinâmica organizacional e seu impacto sobre a implementação de políticas.

Quais estratégias, então, os comissionados puros adotam para permanecer entre governos? A análise da rede de movimentações entre 2009 e 2017 mostra que os comissionados puros que permanecem mais tempo no governo, circulam menos dentro da secretaria e também entre secretarias. Se por um lado a não circulação dificulta a criação de vínculos importantes à permanência no funcionalismo, por outro permite a especialização em temáticas e no desempenho de algumas tarefas. A especialização é importante para a permanência, pois leva à compreensão não apenas do tema em si como da dinâmica dos documentos que concernem a ele. Diante de tarefas que necessariamente precisam ser desempenhadas (como a regulação de organizações da sociedade civil, gestão de contratos, elaboração de vetos e sanções do prefeito, pagamento de pessoal etc.) e para as quais o novo governo não conta com “especialistas”, o burocrata que possui informações sobre o histórico de tramitação e decisões prévias, com grandes chances conseguirá influenciar a agenda e garantir a manutenção do projeto em que está envolvido e a sua própria manutenção no cargo. A chance de permanecer cresce em situações em que o novo governo não tem uma proposta específica para a agenda ou ainda se a função é inevitável e o alto escalão teme os riscos decorrentes da perda do conhecimento técnico que a demissão do burocrata ocasionará.

A permanência do burocratas transversalmente a governos é associada positivamente à continuidade de políticas e, em geral, atribuído à burocracia concursada (Carpenter, 2001, Cavalcante e Lotta, 2015). A análise das trajetórias de burocratas paulistanos e de como concebem seu trabalho indicou, contudo, pelo menos três lógicas de operação, que podem, por sua vez, nem sempre estar relacionadas à continuidade de políticas.

Para a entrevistada 6, por exemplo, sua permanência em um cargo em comissão relaciona-se ao seu perfil técnico e garantidor da legalidade nas situações. Se por um lado isso carrega a vantagem de dificultar ações de corrupção, como no caso relatado, essa lógica de operação pode levar justamente à paralisação de políticas. O resgate de um decreto escrito à mão em 1984 para impedir a expedição de cartões de visita trinta e quatro anos depois se aproxima da dinâmica entre burocratas e documentos estudada por Hoyler e Campos (2019), em que burocratas tendem a diminuir riscos e medos a que estão submetidos e legitimar sua posição, apoiando-se nos documentos. Ao contrário de garantir a continuidade de uma política do governo anterior, isso pode na verdade paralisá-la. O desempenho desse tipo de burocrata não parece ser tão afetado pela influência sobre o processo decisório em si (embora o afete), mas pelo desapego à forma pelos seus superiores. O reconhecimento de sua função decorre dessa competência: “minha chefe até veio e falou: mas não tem nada que a gente pede que você não encontre a regra, hein?”

O caso da entrevistada 5, por sua vez, mostra outra lógica operativa. Ela manteve-se no cargo pelo compromisso com a política que realizava e esteve prestes a pedir exoneração quando se viu incapaz de influenciar a agenda governamental, mesmo diante do que considerava ações irresponsáveis com a entrega de políticas. Essa burocrata parece legitimar sua permanência pela entrega de ações e na alta capacidade de traduzir demandas políticas em operações junto à sua equipe. A promoção de estagiária a coordenadora em pouco tempo exemplifica uma situação em que o tema é absolutamente necessário, mas o governo não possui quadros para lidar com ele e mantém quadros da gestão anterior (e do ponto de vista da burocrata, incentivou sua permanência mesmo com a troca de governo). O desempenho de burocratas desse tipo é afetado quando não conseguem influenciar o processo decisório, visto que têm um compromisso com a entrega da política, mais do que o apego a formas e processos construídos ao longo do tempo.

Entre esses dois tipos está a entrevistada 1, cuja atuação é pautada (quase que por definição do cargo) pela manutenção da legalidade, mas que, por seu estilo pessoal, não se furta em alertar o alto escalão sobre decisões politicamente equivocadas. Essa entrevistada adicionou ainda outro componente à análise. Por ter sido uma burocrata do tipo puro proveniente de uma carreira, ela legitima suas ações no vínculo corporativo com colegas da procuradoria, como fica evidenciado pelo trecho “*O veto não sai mal*

*feito porque você não gosta do prefeito. Até porque tem a questão da reputação. Os colegas ligam pra elogiar um veto bem feito. Tanto que a gente fala, vamos ler o veto que a gente sabe quem fez.”* Essa lógica atribuída ao trabalho burocrático é em especial presente na carreira dos procuradores e também dos auditores fiscais, aquelas que passam do teto salarial. Aproveitamos para apontar os efeitos corporativos sobre o desempenho das funções dos burocratas e sobre a capacidade de influenciar processos decisórios como tema que ainda carece estudos, como apontam outros estudos (Evans, 2011).

Essas três lógicas operativas – que não se pretendem um inventário do possível – complexificam noções preconcebidas sobre burocratas e apontam com ainda mais vigor para a necessidade de aprofundar essa agenda.

Uma outra hipótese para explicar a permanência dos comissionados do tipo puro é a vinculação a políticos que refizeram suas alianças com o governo e, portanto, mantêm os cargos à sua disposição ou “na sua cota”. Entrevistas com membros do alto escalão do governo Haddad apontam ainda para o peso que a indicação política de vereadores historicamente têm nos governos. Além da ocupação das subprefeituras, a manutenção de burocratas dentro do Executivo acompanha muitas vezes as áreas temáticas de atuação do vereador. Procuramos então identificar a vinculação partidária a partir de dados de filiação, mas é preciso um outro tipo de análise para termos conclusões mais precisas a esse respeito.

Em todas as entrevistas realizadas a clivagem “puro X não puro” apareceu de maneira importante. Para os burocratas do tipo puro, os de carreira são associados à “acomodação” e para os de carreira, os puros são indicações políticas, que chegam querendo “mudar tudo sem entender nada”. Essa clivagem é ainda acentuada pelo perfil dos comissionados trazidos em cada governo. No governo Haddad foi apontado como pessoal recrutado junto ao governo federal queria impor ao município um funcionamento incondizente com a estrutura organizacional e regras municipais e no governo Dória, a clivagem puro-não puro se acirrou pela origem do alto escalão e alguns BME, que pouco entendem da administração pública e de políticas públicas. As diferentes lógicas operativas dos burocratas puros, contudo, colocam nuances a essas dicotomias, que são muito potentes no discurso dos burocratas para explicar porque conseguiram ou não desempenhar uma tarefa. São contudo, muito pouco analíticas.

## *Redes*

Em todos os governos, as movimentações dentro de um mesmo órgão é maior do que para outras secretarias, indicando a importância numérica de reestruturações internas. Comparados com chefes, BME em postos de assessoria circulam mais e o fazem mais intensamente ao fim da fase de reestruturação, o que pode indicar insatisfação com as funções, desavenças ou novas missões atribuídas ao burocrata. As movimentações de pessoas dentro de um mesmo governo, além de falarem algo sobre o tecido relacional, são úteis como ponto de partida para se compreender (des)continuidade de políticas e desafios de coordenação. A migração de um burocrata para outra secretaria dentro de um mesmo governo por significar a melhoria da comunicação entre secretarias ou ao contrário, o cessamento do diálogo em função de desavenças pessoais. Pode significar a possibilidade de continuidade de uma política pela articulação intersetorial ou justamente a dificuldade de coordenação. De toda maneira, o provável é que migrações impactem a ação pública.

A rede de relações dentro da prefeitura apareceu em todas as falas como o principal recurso para movimentar-se internamente, isso é evidenciado em falas como “fulano, que eu conheci quando trabalhava no órgão x me indicou” ou “mandei pro secretario currículo de uma pessoa com quem eu gostei de trabalhar no órgão x”. No que diz respeito às redes, a clivagem do puro e não puro parece menos presente, considerando a importância da dimensão relacional para todos os entrevistados. Redes são importantes para recrutamento, para circulação, para acesso a informações e para legitimação (ou deslegitimação) de decisões.

## *Da síntese às agendas futuras*

Observando as sínteses aqui apresentadas à luz da literatura anteriormente discutida, é possível propor algumas agendas futuras de pesquisa. Em primeiro lugar, fica claro como, ao mesmo tempo em que o BME municipal se assemelha do BME federal, há diferenças importantes no nível municipal que precisam de maior detalhamento. Uma diferença diz respeito justamente à maior presença de comissionados não puros em nível local, o que não se explica apenas pela dimensão política, já que parte importante deles



permanecem para além de uma gestão. Uma hipótese para esta diferença é justamente a falta de composição de uma burocracia qualificada em nível local, que possa ocupar cargos comissionados. Mas isso também pode ser explicado pelas relações cotidianas com a política e com o território que operam de forma distinta do nível federal. Este tema mereceria uma agenda futura de pesquisas.

Outra agenda importante seria contrapor de maneira mais substantiva as redes de movimentações em nível local com o nível federal e com outros municípios. Isso é relevante na medida em que a circulação da burocracia tem sido apontada como uma das dimensões que potencializam a intersectorialidade. Em alguns governos, isso se reforça, inclusive, com a construção de carreiras rotativas (como dos EPPGGS e APOs no governo federal e dos APPs no governo municipal). Mas, no caso da prefeitura de São Paulo, esta carreira é ainda pouco numerosa, o que não explica as circulações. Compreender como estas circulações se materializam de forma comparativa e o poder que elas têm para promover intersectorialidade e articulação entre áreas é uma agenda relevante para trabalhos futuros.

Por fim, a pesquisa também aponta para um tema relevante mas pouco estudado no Brasil: as clivagens internas da burocracia e como elas se potencializam (e alteram) em função de trocas de governo e dos perfis das burocracias recrutadas. As discussões ativismo institucional e autonomia burocrática (Abers, 2015; Carpenter, 2001) podem dar contribuições relevantes para entender a operação destas clivagens. Mas como elas se constroem e se alteram ao longo do tempo e seus efeitos para as políticas públicas e a materialização da ação estatal é um tema ainda pouco estudado na literatura e que pode contribuir para entendermos melhor o funcionamento do Estado.

## **Referências**

Abers, R. “Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde”. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. pp.43-175, 2015.

Abrucio, F.; Loureiro, M.; Rosa, C. 1998. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda”. *Revista do Serviço Público*, Vol. 49 (4): p. 47-82.

Andrade, Guilherme. O papel dos burocratas de médio escalão da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo na articulação de políticas transversais e participativas. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, UFABC, 2018.

Cavalcante, P.; Lotta, G.(org.), 2015. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP.

Bichir, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

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

Cavalcante, P.; Lotta, G. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. ENAP, Brasília, 2015.

CAVALCANTE, P. L.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. O Desempenho dos Burocratas de Médio Escalão: Determinantes do Relacionamento e das suas Atividades. Cadernos EBAPE.BR, v. 16, n. 1, p. 16-34, 2018.

Chetkovich, C. and Kirp, D. L. (2001), Cases and Controversies: How Novitiates Are Trained to Be Masters of the Public Policy Universe. *J. Pol. Anal. Manage.*, 20: 283-314. doi:10.1002/pam.2026

Cunill-Grau, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, 2014.

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

Faria, C. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n.51, p. 21-30, 2003.

Gomide, A; Pires, R. (ed.) Capacidades estatais e democracia. Brasília, Ipea: 2014

Gouvêa, G. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994

Hoyler e Campos HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista Sociologia e Política* v. 27, n. 69, 2019. no prelo.

KAUFMAN, H. *The forest ranger: a study in administrative behavior*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1960.

Lotta, G., 2010. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua. Tese de Doutorado. São Paulo: USP.

Lota, G.; Pire, R.; Oliveira, V.: Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.

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

\_\_\_\_\_; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.

Marques, E. A Rede dos Gestores Locais em São Paulo. *DADOS* v. 60, p. 437-472, 2017.

MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos; BRAGA, Maria do Socorro (Org). *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. São Paulo. FGV, 2016. Cap. 10. p. 321-345.

MENICUCCI, T. ; Lotta, Gabriela . A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. In: Hollanda, Cristina Buarque; Veiga, Luciana Fernandes; Amaral, Oswaldo. (Org.). *A Constituição de 88 trinta anos depois*. 1ed. Curitiba: UFPR, 2018, v. 1, p. 73-100.

Olivieri, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política* 28, jun 2007

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: um novo olhar sobre o conceito. In: Pires, R, Lotta, G e Oliveira, V (org). *Burocracia e Políticas públicas no Brasil*. IPEA/ENAP, 2018.

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.

PIRES, Roberto. O trabalho na Burocracia de Medio Escalão e sua Influência nas políticas públicas. In: Pires, R, Lotta, G e Oliveira, V (org). *Burocracia e Políticas públicas no Brasil*. IPEA/ENAP, 2018.

PIRES, R. Por Dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. In: Cavalcante, P. e Lotta, G. *Burocracia de Médio Escalão*. ENAP, 2015.

LOTTA, Gabriela, Pires, Roberto Rocha C., Oliveira, Vanessa. 2014. *Burocratas de Médio Escalão: Novos Olhares Sobre Velhos Atores Da Produção de Políticas Públicas*. *Revista Do Serviço Público*, 2014.

ROCHA, C. V. “Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v.46, n. 3, p. 557-592, 2003.

Schneider, B. 1994. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

Wilson, W. 1954. O estudo da administração. *Cadernos de Administração Pública* nº 16. Rio de Janeiro: EBAP/FGV.