

# Reforma administrativa & Estabilidade

Alketa Peci

Professora da EBAPE/FGV

Presidente da ANPAD

[alketa.peci@fgv.br](mailto:alketa.peci@fgv.br)

---

Estabilidade e autoridade racional-legal

---

Estabilidade: as razões de questionamento

---

Estabilidade: mitos e evidências

---

Captura burocrática

---

Condições para a reforma do setor público

---

# Qualificando a estabilidade

- Apenas um dos aspectos da burocracia weberiana
- Autoridade racional-legal
- profissionalismo
- recrutamento competitivo com base no mérito,
- politicamente imparcial,
- distribuição racional de carreiras e cargos
- obediência ao marco legal

Estabilidade:  
porque se  
questiona?

Mudança política e  
resistência burocrática

Entrave ao  
Desempenho  
burocrático

# Resistência burocrática (1)

- Em democracias consolidadas existe pouca evidência de resistência burocrática
- A burocracia responde aos rumos dos políticos legitimamente eleitos
- A burocracia brasileira também reflete novos rumos políticos

# Resistência burocrática (2)

- Governos populistas desequilibram a relação da política com as burocracias públicas
- O recurso a cargos de confiança ("loyalists")
- Líderes populistas demandam lealdade burocrática (Trump e Schedule F)

# Burocracia tende a responder à política

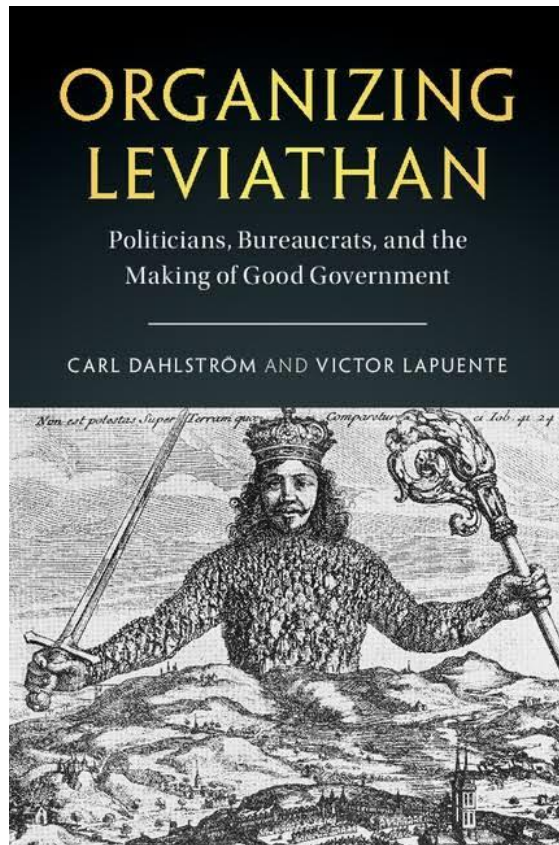
Understanding representation is central to politics. Numerous studies assess under which conditions politicians share citizens' ideological preferences. Under which conditions bureaucrats share citizens' ideological preferences has not been systematically studied, however. Yet, bureaucratic preferences shape policy outcomes. Our paper thus studies why bureaucrats are more right or left-wing than citizens in some countries and points of time, yet not others. We theorize that political ideologies of past incumbents shape this variation. Incumbents can select ideologically-aligned bureaucrats and socialize bureaucrats into ideological preferences; moreover, prospective bureaucrats may self-select into ideologically-aligned governments. As bureaucratic tenure exceeds political tenure, this politicization has lasting effects. Survey data from 87 countries supports this argument: bureaucrats are more left-leaning than citizens in countries with longer prior rule by economically left-wing governments, and more right-wing in countries with more authoritarian pasts. This suggests that incumbents continue to shape the ideological preferences of bureaucrats after leaving office.

## **Agents of past principals: The lasting effects of incumbents on the political ideology of bureaucrats**

Roland Kappe, Christian Schuster 

# Estabilidade e desempenho

---



Burocracias profissionais, cujas carreiras são claramente separadas da política, são mais eficazes na prevenção da corrupção, no desperdício de recursos públicos e desempenham melhor.

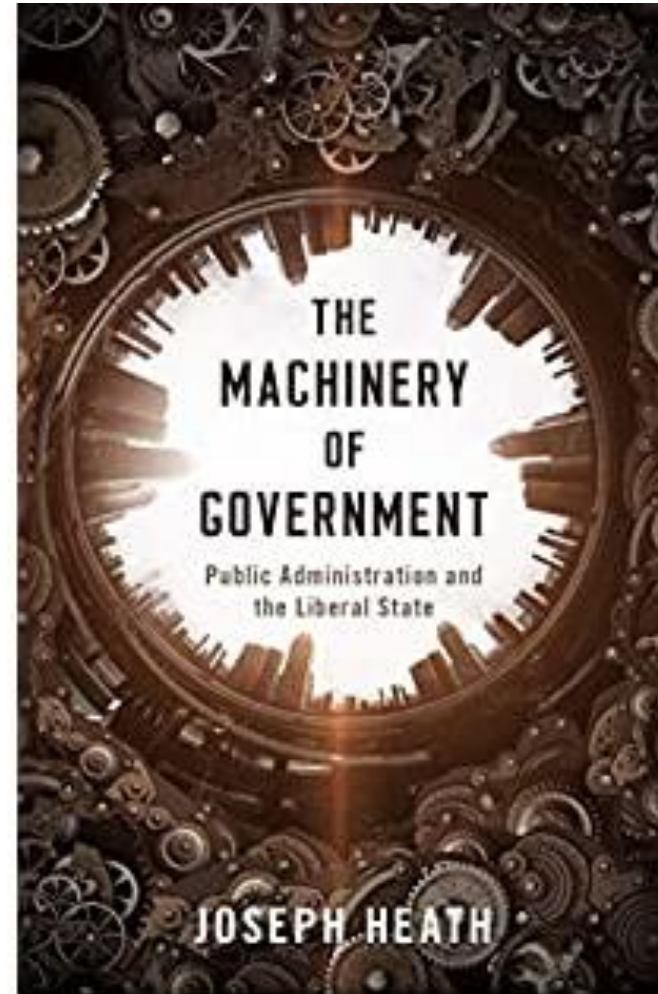
*Ver Gomide, Lins e Machado (2021) para países em desenvolvimento*



# O que sabemos sobre estabilidade

---

- Westminster systems exhibit greater administrative competence than the US presidential system thanks to its permanent civil service.



# Burocracia(s) brasileira

- Sistema “fechado” de RH
  - Cargos “abundantes” politicamente capturados
- = Não garante “check and balance”
- Diversas fontes de captura
  - Desigualdade vertical e horizontal
  - ALINHAR INCENTIVOS com a visão do futuro do setor público

## **Burocracia irracional legal**

A reforma administrativa em discussão foca nos sintomas, mas não enfrenta o legalismo paralisante do setor público

Dinâmica  
burocrática  
níveis  
subnacionais

- A política controla a burocracia, mesmo com estabilidade, com consequências negativas para PP (saúde Toral 2020; educação Akhtari, Moreira & Trucco 2018)
- INCENTIVOS na prática: BUROCRACIA “de rua” capturada politicamente (recurso a cargos em comissão).

Carreiras: 622 mil servidores ativos civis, divididos em mais de 300 carreiras e 2200 cargos

Figura 13 TEMPO DE SERVIÇO MÉDIO ATÉ CHEGAR AO ÚLTIMO NÍVEL DA CARREIRA POR CARREIRA

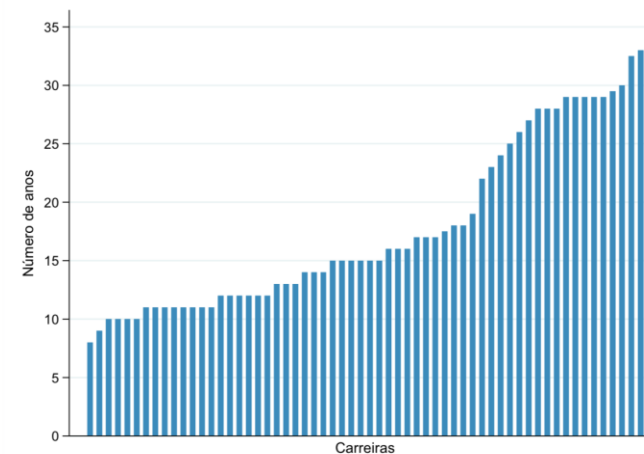
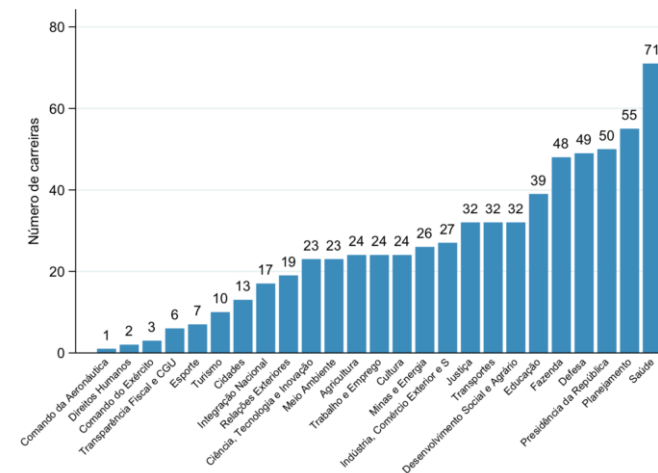


Figura 9 NÚMERO DE CARREIRAS POR MINISTÉRIOS EM 2017



# Burocracia, papel do Estado e captura

## Evolução Histórica da Remuneração de Quadros de Servidores Por Agrupamentos de Carreiras – 2002 a 2018 (Cunha & Goellner 2020)

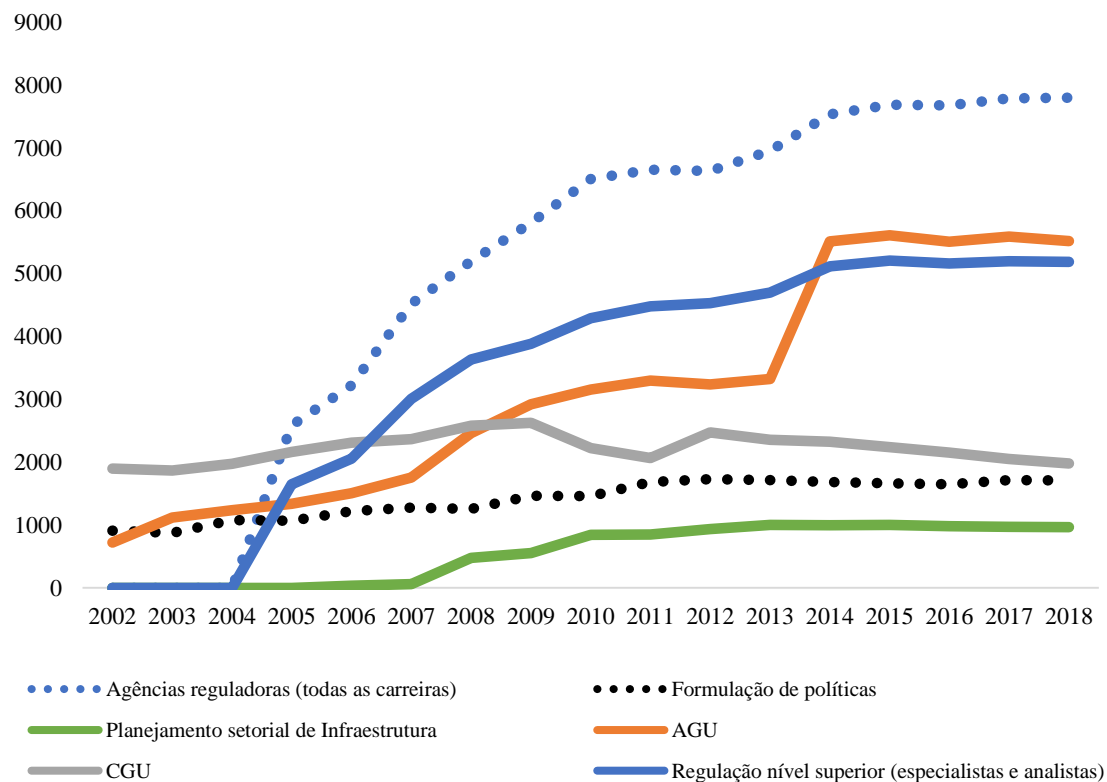


Tabela Remuneratória (maiores)	Remuneração (R\$)
Procurador do Banco Central	499.005
Analista do Banco Central	484.157
Procurador da Fazenda Nacional	465.399
Auditor-Fiscal da RFB	427.501
Auditor-Fiscal do Trabalho	423.268
Delegado de Polícia Federal	417.416
Perito Criminal	411.799
Advogado da União	409.008
Diplomata	396.719
Inspetor da CVM	381.805
Médico do DNIT - 40h	377.040
Técnico de Planejamento	368.983
Quadro Suplementar em Extinção da AGU	363.958
Técnico Ipea - NS	363.767
Analista da CVM	360.774
Analista Técnico SUSEP	357.549
Supervisor Médico Pericial - 20h	355.148
Procurador Federal - Ns	353.608
Esp. em Políticas Públicas e Gestão	351.389
Analista de Comércio Exterior	340.496

# Condições para a reforma (1)

- Compromisso político de amplo espectro ideológico (ex. Portugal, Chile) é condição necessária (embora não suficiente) para modernização do setor público
- Importância do desenho institucional para planejar e implementar a reforma (comissão independente profissional)

## Condições para a reforma (2)

- *“Quando a prática administrativa torna-se legalista e procedimental, interesses organizados também recorrem a táticas legalistas buscando direcionar a tomada de decisão administrativa para satisfazer os próprios fins”* (Merriman 2020)
- Simplificação do complexo sistema infraconstitucional capturado por interesses corporativistas (e.g. carreiras legais)

# Condições para a reforma (3)

- Resgate da racionalidade administrativa
  - processos seletivos e profissionalização da alta gerência: não se profissionaliza apenas a burocracia sem profissionalizar a gestão
  - repensar as carreiras e a mobilidade organizacional
  - Realinhar os incentivos (salário menor de entrada, redução substancial de carreiras e cargos; menores diferenças salariais, importância do teto salarial; diminuição da rotatividade, fim dos penduricalhos entre outros;
  - Alinhar gestão de resultados com o desempenho individual e sistematicamente revisar;
  - Resgatar a autonomia gerencial do gestor público

