

GIOVANNI NAPOLETANO DOMPIERI

**A ESTRUTURA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO MUNICÍPIO
DE PORTO ALEGRE: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS GOVERNOS FORTUNATI
(2013-2016) E MARCHEZAN (2017-)**

Porto Alegre

2018

GIOVANNI NAPOLETANO DOMPIERI

A ESTRUTURA BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO MUNICÍPIO DE
PORTO ALEGRE: um estudo comparativo dos governos Fortunati (2013-2016) e Marchezan
(2017-)

Trabalho de Conclusão de Curso desenvolvido no
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS
como requisito básico para a conclusão do Curso de
Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Professora Doutora Luciana
Leite Lima

Porto Alegre

2018

"Utopia [...] ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para que sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar"

Eduardo Galeano

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BME	Burocracia de Médio Escalão
CC	Cargo Comissionado
CEIC	Centro Integrado de Comando
CGU	Controladoria Geral da União
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEP	Departamento de Esgotos Pluviais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GP	Gabinete do Prefeito
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ONG	Organização Não Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PGM	Procuradoria Geral do Município
RCE	Rede Comunitária de Ensino
RME	Rede Municipal de Ensino
RJU	Regime Jurídico Único
SEDA	Secretaria Especial dos Direitos Animais
SIM	Sistema de Informações Municipais
SMA	Secretaria Municipal de Administração
SMACIS	Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social
SMAM	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMAMS	Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade
SMC	Secretaria Municipal da Cultura
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDH	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos
SMDSE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte
SME	Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer
SMED	Secretaria Municipal da Educação
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SMGES	Secretaria Municipal de Gestão
SMGL	Secretaria Municipal de Governança Local

SMIC	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio
SMIM	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana
SMJ	Secretaria Municipal da Juventude
SMOV	Secretaria Municipal de Obras e Viação
SMPE	Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas
SMPEO	Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento
SMPG	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Institucionais
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SMSEG	Secretaria Municipal de Segurança
SMSURB	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SMT	Secretaria Municipal de Transportes
SMTC	Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria
SMTE	Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego
SMTUR	Secretaria Municipal de Turismo
SMURB	Secretaria Municipal de Urbanismo

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs do GP nos Governos Fortunati e Marchezan.....	28
Gráfico 2 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da PGM nos governos Fortunati e Marchezan.....	30
Gráfico 3 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMC nos governos Fortunati e Marchezan.....	31
Gráfico 4 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMED nos governos Fortunati e Marchezan.....	33
Gráfico 5 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMF nos governos Fortunati e Marchezan.....	34
Gráfico 6 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMS nos governos Fortunati e Marchezan.....	36
Gráfico 6 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMSeg nos governos Fortunati e Marchezan.....	37
Gráfico 8 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias relacionadas a infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais nos governos Fortunati e Marchezan.....	41
Gráfico 9 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias relacionadas ao desenvolvimento humano nos governos Fortunati e Marchezan.....	43
Gráfico 10 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias relacionadas aos aspectos estratégicos e logísticos da gestão nos governos Fortunati e Marchezan.....	45
Gráfico 11 – Percentual de gastos com CCs em relação aos gastos com pessoal ativo por Gestão nas secretarias.....	47
Gráfico 12 – Percentual de gastos com CCs em relação aos gastos com pessoal ativo por Gestão nos eixos da reforma.....	49
Gráfico 13 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias da Administração Direta dos Governos Fortunati e Marchezan.....	51

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Distribuição de CCs no Gabinete do Prefeito nos Governos Fortunati e Marchezan	28
Tabela 2 - Distribuição de CCs na Procuradoria Geral do Município nos governos Fortunati e Marchezan	29
Tabela 3 – Distribuição de CCs na Secretaria Municipal de Cultura nos governos Fortunati e Marchezan	31
Tabela 4 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal da Educação nos governos Fortunati e Marchezan	32
Tabela 5 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal da Fazenda nos governos Fortunati e Marchezan	34
Tabela 6 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal de Saúde nos governos Fortunati e Marchezan	35
Tabela 7 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal de Segurança nos governos Fortunati e Marchezan	37
Tabela 8 - Distribuição de CCs nas Secretarias relacionadas a infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais nos governos Fortunati e Marchezan.....	40
Tabela 9 - Distribuição de CCs nas Secretarias relacionadas ao Desenvolvimento Humano nos Governos Fortunati e Marchezan	42
Tabela 10 - Distribuição de CCs nas Secretarias relacionadas aos aspectos estratégicos e logísticos da gestão.....	44
Tabela 11 – Relação dos custos referentes a CCs com o pessoal ativo por secretaria em cada gestão.....	46
Tabela 12 – Relação dos custos referentes a CCs com o pessoal ativo por eixo da reforma administrativa	49
Tabela 13 – Total de CCs na administração direta de Porto Alegre nas gestões Fortunati e Marchezan	50

RESUMO

A presente pesquisa compara a estrutura burocrática da administração direta de Porto Alegre nos Governos de José Fortunati e Nelson Marchezan, verificando a distribuição de Cargos Comissionados em cada gestão, por secretaria, e os recursos financeiros investidos para pagar o salário dos mesmos. Além disso, é feita uma análise da reforma administrativa realizada na atual gestão, demonstrando como era antes e como ficou a organização da estrutura burocrática governamental. A base de dados desse trabalho são as informações públicas disponíveis no portal da transparência de Porto Alegre como as folhas de pagamento dos funcionários, o total de secretarias em cada gestão e os critérios formuladores da base salarial. Também foram utilizadas as informações disponíveis no portal da prefeitura sobre as funções de cada secretaria. A partir do estudo, percebeu-se que houve uma redução no número de secretarias do município de Porto Alegre e no montante gasto com Cargos Comissionados na gestão do prefeito Marchezan em comparação com a gestão do antigo prefeito Fortunati.

Palavras-chave: Burocracia. Cargo Comissionado. Fortunati. Marchezan. Porto Alegre. Reforma Administrativa.

ABSTRACT

This research compares the bureaucratic structure of the direct administration of Porto Alegre in the Governments of José Fortunati and Nelson Marchezan, verifying the distribution of Commissioned Positions in each management by secretariat, and the financial resources invested to pay their salaries. In addition, an analysis of the administrative reform carried out in the current management is made, demonstrating how it was before and how the organization of the governmental bureaucratic structure remained. The data base of this study is the public information available in the transparency portal of Porto Alegre, such as employee payrolls, the total number of secretaries in each management, and the salary base discretion. The information available on the Porto Alegre website about the functions of each secretariat was also used. From the study, it was noticed that there was a reduction in the number of secretariats of the municipality of Porto Alegre and in the amount spent with CCs in the management of the mayor Marchezan in comparison with the management of the former mayor Fortunati.

Keywords: Bureaucracy. Commissioned Position. Fortunati. Marchezan. Administrative Reform

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 REFERENCIAL TEÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE BUROCRACIA.....	14
1.1 A BUROCRACIA WEBERIANA	14
1.2 BUROCRACIA NO BRASIL E CONTEXTO HISTÓRICO	15
1.3 A DIVISÃO HIERÁRQUICA DA BUROCRACIA	21
1.3.1 Burocracia de ponta ou do nível de rua.....	21
1.3.2 Burocracia de médio escalão (BME)	22
1.3.3 Burocracia de alto escalão.....	24
1.4 POLÍTICA E SELEÇÃO DA BUROCRACIA	25
2 A BUROCRACIA POLITIZADA NOS GOVERNOS	27
2.1 DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS: COMPARAÇÃO ENTRE SECRETARIAS	27
2.1.1 Gabinete do Prefeito.....	27
2.1.2 Procuradoria Geral do Município	29
2.1.3 Secretaria Municipal da Cultura.....	30
2.1.4 Secretaria Municipal de Educação	32
2.1.5 Secretaria Municipal da Fazenda	33
2.1.6 Secretaria Municipal da Saúde.....	35
2.1.7 Secretaria Municipal de Segurança.....	36
2.2 A REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA BUROCRÁTICA APÓS A REFORMA ADMINISTRATIVA	38
2.2.1 Aspectos de infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais da cidade.....	39
2.2.2 Aspectos relacionados ao desenvolvimento humano	42
2.2.3 Aspectos estratégicos e logísticos	43
2.3 REFLEXÕES SOBRE A REFORMA	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

INTRODUÇÃO

O Brasil é constitucionalmente um Estado Federativo¹, fruto da descentralização política, isto é, sobre a mesma população e no mesmo território existem diferentes esferas de poder vigentes, chamados entes federados. No caso brasileiro os integrantes da federação são a União, como ordem central - formada pela reunião das partes através do pacto federativo - os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios (ABRANCHES, 1998; SOUZA 2006; SOUZA 2013).

Cada um desses entes federados tem suas funções definidas pela constituição, sendo que, apenas a União dispõe de soberania, enquanto os outros possuem apenas autonomia em seu território. Contudo, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004).

Dada descentralização é imprescindível para que peculiaridades de cada território sejam levadas em conta no momento da construção da agenda governamental, uma vez que existem expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social e política nos diferentes entes federados (ARRETCHE, 2004). Todavia, não se governa sozinho, e por isso, um dos mecanismos utilizados para auxiliar no controle da gestão é a distribuição de cargos comissionados, por livre nomeação do poder executivo, em posições chaves nos ministérios, secretarias e entidades governamentais.

Os detentores de cargos comissionados têm como função definir as características básicas da agenda de políticas públicas nos diferentes órgãos públicos (LOPEZ, PRAÇA, 2015). Esses cargos fazem parte da estrutura burocrática do Estado e por conta do modo de seleção previamente descrito, são conhecidos como o segmento politizado da mesma (LOUREIRO, ABRUCIO, 1999).

O presente trabalho tem como objetivo comparar e analisar a distribuição de cargos comissionados na administração direta do município de Porto Alegre na gestão do ex-prefeito Fortunati (2013-2016) e na atual gestão do prefeito Marchezan (2017-2020). A partir da comparação será possível verificarmos em quais secretarias estão alocados maiores recursos

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

humanos e financeiros de cada gestão e conseqüentemente quais segmentos de políticas públicas como saúde, segurança e educação cada governo prioriza.

É importante ressaltar que durante o governo Marchezan está sendo realizada uma reforma administrativa, instituída pela Lei complementar nº 810, aprovada pela câmara dia 02 de janeiro de 2017². Dessa maneira, foram extintas diversas secretarias, enquanto outras foram criadas. Por isso, o estudo também demonstrará a reorganização das secretarias e a redistribuição dos Cargos Comissionados após a reforma.

A escolha das duas gestões se deu pelo fato de serem as mais recentes e conseqüentemente as que foram menos abordadas em estudos acadêmicos. Além disso, para estudar a reforma administrativa do governo Marchezan, foi necessária a inserção de um objeto comparativo. Dessa forma, a escolha mais coerente por questões de proximidade temporal, foi a do mandato anterior.

Em termos metodológicos, para composição do referencial teórico, foi necessária uma revisão bibliográfica de conteúdos relacionados à burocracia, à administração pública, à história política do Brasil, à ciência política e às políticas públicas. Também foi realizada uma análise documental da legislação municipal de Porto Alegre, da Constituição Federal de 1988 e do Decreto-Lei nº 200, de 1995. Os dados que integram o presente estudo são oriundos do portal da transparência de Porto Alegre.

Com o intuito de comparar o gasto mensal de cada gestão com CCs em cada secretaria, foi realizada a análise da folha de pagamento de todos os funcionários da prefeitura de outubro de 2016 e de outubro de 2018. Enquanto o mês de outubro de 2016 foi escolhido por representar o final da gestão Fortunati, outubro de 2018 foi selecionado por ser o dado mais recente disponibilizado pelo Portal, quando esse estudo foi realizado.

A comparação da distribuição de cargos foi discriminada pelo nível do CC, que para a administração direta varia de 4 a 8. Quanto maior o nível do CC, maior sua importância no governo e conseqüentemente maior o seu salário. A variação salarial também deriva do nível de formação (médio ou superior) dos ocupantes dos cargos, a quantidade de horas trabalhadas

² Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Lei complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2017/81/810/lei-complementar-n-810-2017-dispoe-sobre-a-administracao-publica-municipal-cria-e-extingue-secretarias-municipais-estabelece-suas-finalidades-e-competencias-e-revoga-legislacao-sobre-o-tema>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

e se existe regime de dedicação exclusiva ou de trabalho integral (Portal da Transparência de Porto Alegre, 2018).

Para acessar as folhas de pagamento deve-se entrar no Portal da Transparência de Porto Alegre, selecionar a categoria “folha de pagamento” e então, “remuneração dos servidores”. Finalmente, basta selecionar o mês e o ano desejado para que seja disponibilizada uma planilha com diversas informações.

Cada planilha possuía, em média, informações sobre 37 mil servidores. Com o auxílio do software Excel, filtrei as informações de acordo com o “cargo”, selecionando apenas os comissionados, escopo desse trabalho. A planilha de 2018 se mostrou mais completa, pois tinha informações sobre o nível de CC, que poderia ser utilizada como filtro.

Entretanto, percebeu-se que alguns detentores de CCs não constavam na folha de pagamento na categoria “Comissionados”, em cargos. Essa percepção foi possível pelo fato da planilha de 2018 evidenciar o nível do CC em outra coluna. A partir desse conflito de informações, busquei no portal da transparência, na guia de “quadro funcional” a lista de detentores de cargos comissionados, verificando uma disparidade.

O fato é que os servidores que entraram para prefeitura por outros meios (concurso público, contrato emergente, terceirizados) que estão ocupando CCs, não aparecem na folha de pagamento como tal. Na folha de 2018, esse fato não foi um problema para a pesquisa, pois como constava o nível do CC, foi possível utilizar essa categoria como filtro e encontrar os servidores nessa situação, englobando eles nessa pesquisa.

Todavia, na folha de pagamento de outubro de 2016, não constava os níveis dos CCs. Dessa forma, fiz a mesma busca por “detentores de cargos comissionados” no Portal da Transparência para esse mesmo mês, percebendo que enquanto na folha de pagamento de Out. 2016 apareciam apenas 595 CCs, a lista de detentores constava 683 cargos. Para manter a mesma lógica na comparação dos dois governos, busquei na planilha referente à folha de pagamento, todos os nomes a mais que apareciam na lista de detentores de CCs no Portal da Transparência, os englobando nessa pesquisa.

Após obter todas as informações necessárias, utilizei o filtro na categoria “órgão de trabalho” para selecionar as informações sobre uma única secretaria, dessa forma, foi possível verificar a distribuição de CCs em cada secretaria e o custo financeiro relativo ao salário dos mesmos em cada uma das gestões.

Para os cálculos da somatória de salários, foi utilizada a remuneração básica bruta de cada CC, que corresponde ao montante total de custos para os cofres públicos. Foram excluídas

gratificações natalinas, férias e outras remunerações eventuais. Os gráficos foram feitos pelo Excel e modificados com o Word.

Para compreensão e sistematização de informações sobre a reforma administrativa do governo Nelson Marchezan e a reorganização das secretarias, realizou-se uma análise documental de toda legislação que diz respeito à reforma. Além disso, houve uma minuciosa busca por informações referentes à reforma em todos os sites e materiais disponíveis dos órgãos da prefeitura. Tentei contato com a SMPG para mais informações, mas não obtive respostas. Também contatei o gabinete de vereadores e vereadoras que votaram a favor e contra a reforma, mas não obtive sucesso.

Ainda assim, foram encontrados materiais da prefeitura no site do órgão ObservaPOA que versam sobre a definição de três eixos estruturais propostos na reforma, como será apresentado no capítulo 2.2. Para o acesso a esse conteúdo, buscar no site ObservaPOA: indicadores, notas metodológicas, sistema de informações municipais e selecionar o link apresentação.

O presente estudo está estruturado da seguinte maneira: na primeira parte apresento o referencial teórico que guiou este trabalho, introduzindo o conceito de burocracia weberiana e o contexto histórico da formação burocrática no Brasil, abordando temáticas relacionadas à administração pública, à ciência política e à burocracia e às políticas públicas. Em seguida, no capítulo 2, apresento as comparações de secretarias existentes nos dois governos (2.1) e das novas e antigas secretarias do município (2.2). Por fim, retomo alguns pontos principais do trabalho, relacionando-os com o referencial teórico e faço as considerações finais.

1 REFERENCIAL TEÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA SOBRE BUROCRACIA

Nesse capítulo será abordado os conceitos que serviram de arcabouço teórico para a construção dessa pesquisa.

1.1 A BUROCRACIA WEBERIANA

Um dos pais da sociologia, Max Weber, também foi um dos primeiros teóricos a tratar da burocracia. Weber analisou a transição do sistema administrativo e de produção da idade média para a idade moderna em diversos países e instituições como os Estados Unidos, a igreja católica, os países do leste Europeu entre diversos outros (WEBER, 2004). Com isso, Weber constatou diversas características da organização burocrática que podem ser observadas até a contemporaneidade nas instituições que conhecemos.

Primeiramente, cito o caráter racional da organização e a divisão do trabalho como afirma Weber (2004, p. 216) “atrás de todo ato de uma autêntica administração burocrática encontra-se um sistema de “razões” racionalmente discutíveis, isto é, a subsunção a normas ou a ponderação de fins e meios.”. Nessa racionalidade Weber (2004, p.198) constata que “existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais.”. Cada participante, portanto, possui seu cargo, funções e responsabilidades, tendo consciência sobre sua tarefa e nível hierárquico.

Com isso, podemos concluir que a burocracia possui uma cadeia de comando hierárquica, outra característica que Weber pontua:

Rege o princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores - sistema que oferece, ao mesmo tempo, ao dominado a possibilidade fixamente regulamentada de apelar de uma autoridade inferior à instância superior desta. (2004, p 199)

Dada autoridade e hierarquia são imprescindíveis para o funcionamento da burocracia, pois dentro desse sistema, os subordinados aceitam as ordens dos cargos hierarquicamente superiores tendo a consciência que tais ordens são oriundas do sistema organizacional. Dessa forma, o próprio subordinado está protegido de ações arbitrárias de seu superior, pois esse responde as mesmas normas e procedimentos. (WEBER, 2004).

Para que essa estrutura racional, organizada e hierárquica seja organizada, é necessário um caráter formal das comunicações através de documentos (atas), cujo original ou rascunho se guarda (WEBER 2004, P. 199) e por um caráter legal das normas e regulamentos. Segundo o autor:

A administração dos funcionários realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas. O conhecimento destas regras constitui, por isso, uma arte especial (conhecimentos jurídicos, administrativos, contábeis) que é posse dos funcionários. (2004, p. 200)

As relações, portanto, são formalizadas por meio de documentos, que acabam por regular a conduta e as atividades das pessoas. Esse conjunto de normas e regras rígidas dão objetividade ao trabalho do agente burocrático e o torna extremamente impessoal (WEBER, 2004), como se ele fosse apenas uma peça da engrenagem.

Tais conceitos foram tão inovadores para época, que a teoria burocrática só se popularizou em 1940, aproximadamente. Contudo, o termo burocracia recorrentemente carrega uma conotação negativa dentro do espectro do conhecimento senso-comunizado, relacionada a ideia de uma estrutura emperrada, geralmente encontrada em instituições públicas. Entretanto, esse modelo é essencial para o bom funcionamento de diversas organizações para além do Estado, como ONGs e empresas privadas.

Como o presente trabalho é voltado a burocracia estatal, é necessário dizer que ela é subdividida por níveis hierárquicos (1.3) e pela forma de seleção (1.4). Como mostrarei adiante, as competências vão desde o alto escalão, passando pelo nível médio, até o *nível de rua* (LIPSKY, 1980). Entretanto, antes disso, é preciso entender como foi o processo de formação da burocracia brasileira.

1.2 BUROCRACIA NO BRASIL E CONTEXTO HISTÓRICO

No Brasil, tivemos três grandes reformas administrativas para chegarmos ao modelo vigente. A de 37, liderada por Vargas, a de 67, realizada através do decreto lei 200, durante o regime militar, e a de 95, realizada durante o governo FHC e liderada por Bresser-Pereira (PEREIRA, 2007; ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010; MARTINS, 1997). Não seria possível entender as características da organização governamental e da administração pública brasileira sem reconstruir minimamente os seus processos de formação.

Durante o período colonial, não possuíamos uma estrutura de administração organizada. Muito menos um modelo burocrático weberiano. O que existia era uma estrutura administrativa centralizada baseada no poder absolutista, no patrimonialismo e no clientelismo (FAORO, 2012; MARTINS 1997, PEREIRA 1996). Características essas, persistentes durante toda a história brasileira, como afirma Martins (1997, p 15): “o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial.”

A primeira grande reforma da administração pública brasileira, foi conduzida por Vargas, no final da década de 30. Com o auxílio de Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes e a partir de estudos sobre modelos administrativos burocráticos em outros países, foi construído um modelo que expandiu o papel do estado, aumentando sua intervenção na economia e na sociedade em busca de um projeto de modernização nacional (PEREIRA, 1996).

Para tanto, foi criada, pelo menos em uma parte do aparelho estatal, uma estrutura institucional, profissional e universalista, com critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito (MARTINS 1997). Essa seria, a primeira estrutura burocrática no Brasil, como a descrita por Weber (PEREIRA, 1996)

Para formular, organizar e impulsionar essa nova forma de administração pública foi criado o departamento de administração do serviço público (Dasp). De acordo com Abrucio, Pedroti, Pó (2010, p 39) “O Dasp, seria o órgão central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional institucionalizada, aos moldes weberianos.”. Também seriam funções do Dasp, segundo Martins (1996, p 16) “supervisionar a administração pública, e de formar os recursos humanos para os altos escalões do serviço público, de definir escalas de salários para o setor público, e até de fixar o orçamento nacional”. Tamanha era a importância dessa instituição que para que ficasse protegida de práticas clientelistas, o poder público criou “ilhas” de excelência (insulamento burocrático), assim, blindando-a do jogo político. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010)

Por mais que essas inovações estivessem apresentando um avanço nos modelos administrativos brasileiros, não podemos esquecer que elas estavam permeadas por um regime autoritário. O caráter centralizador oriundo desse autoritarismo necessitava de mecanismos de controle e isso fica evidente em:

O Dasp trazia para si também a responsabilidade do controle político exercido pelo executivo federal perante os estados, por meio da atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados "daspinhos", peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo [...] O princípio centralizador não foi para combater as oligarquias locais. O paradigma varguista era o do controle das elites locais e não da transformação política dos governos subnacionais. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 40-41)

Como resultado dessa prática, foram “gerados” dois tipos de burocracia brasileira: A primeira dos altos escalões da administração pública, dotados de conhecimentos técnicos e protegidos pelo insulamento. A segunda, os escalões inferiores, deixados à mercê de práticas clientelistas de recrutamento de pessoal e à manipulação populista de recursos públicos (Martins 1997).

A inevitável queda do Estado Novo acabou enfraquecendo o Dasp continuamente até que seu nome e papel foram alterados durante o regime militar (COSTA, 2008). Apesar de não ter atingido todos seus objetivos iniciais e ter ficado imerso em uma cultura patrimonialista e clientelista, é inegável a importância do modelo Daspiiano na história do Brasil, deixando como seu maior legado, a cultura de mérito para admissão no serviço público. (Martins 1997).

A segunda grande reforma administrativa, realizada em 1967 durante a ditadura militar, teve como base legal o decreto lei – 200, que tornou possível implementar a reforma sem a aprovação do congresso (MARTINS, 1997). Essa reforma, apesar do discurso anti comunista dos militares, aumentou o tamanho e a intervenção do Estado como nunca antes na história, consolidando e nacionalizando diversas políticas públicas como saneamento e habitação (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010,). Para isso, ela promoveu duas grandes mudanças. Segundo Martins:

De um lado, exigia diretrizes normativas centralizadas no âmbito do governo federal, através da instituição: de um plano geral de governo; de planos setoriais plurianuais; de novas normas para as alocações orçamentárias; e da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade (decreto-lei no 200 de 1967, art. 7). De outro lado, a ideia era de diversificar a natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, fundações, etc.) para promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante a delegação de autoridade a esses órgãos da administração indireta para a consecução de muitas das funções e das metas do governo. (MARTINS, p. 20)

Todavia, tamanha descentralização realizada sem muito controle, teve suas consequências indesejadas. Com a autonomia do setor paraestatal para contratar funcionários sem concurso público, mais uma vez, foi impulsionada a prática clientelista de troca de cargos por favores e/ou serviços (PEREIRA, 1996). Além disso, o descontrole sobre a quantidade de instituições públicas regidas pela administração indireta criadas, como vemos:

Na metade dos anos 70, ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas estatais existiam no País. Uma pesquisa que conduzimos na época, cobrindo apenas empresas públicas e empresas controladas pelo Estado, encontrou 571 delas nos três níveis administrativos, sendo que 60% das mesmas haviam sido criadas entre 1966 e 1976. (MARTINS, p. 21)

Ainda assim, alguns autores consideram aspectos positivos deixados pela reforma de 67. PEREIRA (1996) afirma que “A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.”. Entretanto, é nítido que a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou (COSTA, 2008).

Três anos após a queda da ditadura militar, em 1988, com o ethos democrático presente, foi feita uma nova constituição, que possuía um capítulo específico à administração pública, algo inédito em nossa história constitucional (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010). A CF/88 vinha com uma ideia de refundar a República. Portanto, foi estabelecida uma nova ordem social, uma nova ideia de cidadania, uma nova forma de organização do estado e um novo conceito de administração pública e políticas públicas (COSTA, 2008).

Todavia, PEREIRA (1996, p 12) afirma que “A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo.” Bresser-Pereira, nesse momento, fazia a crítica, pois enxergava na reforma de 67, um primeiro passo para uma administração gerencial, a qual ele estava propondo como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), como veremos a seguir (PEREIRA, 1996; PEREIRA, 2008).

De qualquer forma, a constituição trouxe alguns conceitos importantes para a administração pública como o processo de recrutamento com a instauração do princípio do concurso público universalizado, fortalecendo a lógica meritocracia no serviço público (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010). A exceção ao regime foi àqueles nomeados para funções

temporárias (cargos de confiança) nos altos escalões do governo (MARTINS, 1997). Acabando esses, por se tornar o foco desse trabalho.

Entretanto, na tentativa de diminuir as diferenças entre a administração direta e indireta, foi criado um regime jurídico único (RJU) para todos os servidores, fazendo com que milhares de celetistas da administração indireta virassem “concursados” (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010).

O grande problema dessa medida foi que:

A aplicação de um regime jurídico único (RJU) a todos os servidores públicos abruptamente transformou milhares de empregados celetistas em estatutários, gerando um problema ainda não solucionado para a gestão da previdência dos servidores públicos, pois assegurou aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados compulsoriamente ao novo regime sem que nunca tivessem contribuído para esse sistema. Além disso, o RJU institucionalizou vantagens e benefícios que permitiram um crescimento vegetativo e fora de controle das despesas com pessoal, criando sérios obstáculos ao equilíbrio das contas públicas e aos esforços de modernização administrativa em todos os níveis de governo. (COSTA, 2008, p. 859).

O que acabaria por gerar uma crise fiscal (PEREIRA, 1996).

Outra mudança oriunda da constituição foi a ampliação da importância dos municípios no sistema federativo, aumentando sua autonomia e recursos financeiros (MARTINS, 1997). Provavelmente sem essa alteração, a reforma administrativa realizada pelo Prefeito Marchezan em Porto Alegre, um dos objetos desse trabalho, não seria possível.

Em meandros dos anos 90, foi-se percebendo que a constituição de 1988 não resolveu todos os problemas da administração pública brasileira constitucional (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010). Foi nesse contexto que Fernando Collor Assumiu a presidência. Embasado por um discurso neoliberal, ele propôs um enxugamento da máquina pública e a criação de “superministérios” que englobariam múltiplas funções. Prática essa, também adotada na reforma do prefeito Marchezan. Os resultados para Collor, não foram como os esperados, visto que:

Sua reforma administrativa caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da desestatização e da racionalização. As medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada. Algumas das extinções tiveram que ser logo revistas, como a da Capes, por exemplo. Muitas das fusões, principalmente de ministérios, não eram convenientes, pois criavam superestruturas (como os ministérios da Economia e da Infraestrutura) sujeitas a pressões de interesses poderosos, e dificultavam a supervisão que intentavam favorecer. (COSTA, 2008, p. 861).

Após o impeachment de Collor, em meio a uma crise na administração pública ainda não noticiada, o Governo de Itamar Franco, com caráter de excepcionalidade e a necessidade de preservar suas alianças políticas, recriou alguns ministérios extintos por Collor com a função de distribuição de cargos (COSTA, 2008). Mais uma vez, é possível enxergarmos uma prática clientelista na estrutura burocrática brasileira, a qual seria descrita por Abranches, em 1988, como “O dilema institucional brasileiro”.

Finalmente em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, tivemos a terceira grande reforma administrativa em âmbito federal, denominada Reforma-Bresser. O então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Bresser-Pereira, a partir de estudos sobre formas de administração no plano internacional, tentou implementar no Brasil, o que ele mesmo chamou de Administração Gerencial (PEREIRA, 2008).

A característica principal dessa reforma foi a tentativa de redefinição do papel do Estado, deixando de ser o responsável direto por desenvolvimento econômico e social e passando a ser seu promotor e regulador (COSTA, 2008). A Reforma-Bresser também visava definir um teto para o gasto com funcionalismo, alterar o caráter rígido do regime jurídico único, introduzir o princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo e garantir a abertura para o controle do Estado pela sociedade. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010). Ainda segundo os autores:

A reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são herdeiras desse movimento. Hoje nas chamadas parcerias público privada (PPPs) pode-se enxergar o espírito dessa ideia. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010, p. 61)

Nem todas as propostas de Bresser Pereira foram aprovadas, afinal, era a primeira vez que se estava fazendo uma reforma administrativa nos modelos democráticos. Entretanto, a forte discussão promovida por Bresser e a descentralização vertical para os níveis estaduais e municipais das funções executivas, acabou gerando um grande impacto e uma série de inovações na estrutura administrativa nesses 2 entes federados subnacionais (COSTA, 2008).

Durante os governos do PT (Lula e Dilma) não foram realizadas grandes reformas administrativas, se mantendo o modelo. Todavia é importante salientar que a Controladoria Geral da União (CGU) e a Polícia Federal foram fortalecidas e aperfeiçoadas sendo hoje as

principais instituições que controlam a ineficiência e combatem a corrupção. (ABRUCIO, PEDROTI, PÓ, 2010).

1.3 A DIVISÃO HIERÁRQUICA DA BUROCRACIA

Aqui será apresentada a divisão da burocracia em alto escalão, médio escalão e burocracia de nível de rua.

1.3.1 Burocracia de ponta ou do nível de rua

Como posto previamente, existe uma divisão hierárquica da burocracia em alto escalão, médio escalão e burocratas do nível de rua (PIRES, LOTTA e OLIVEIRA, 2015). Esses últimos, também conhecidos como burocracia de ponta, estão na base da pirâmide hierárquica, mas não por isso são menos importantes.

Para Lipsky (1980, apud CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2015, p. 229) a burocracia de nível de rua se identifica como as organizações e o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. É através desses atores que a população tem acesso aos serviços do Estado. Os autores entendem que:

Na medida em que são responsáveis por executar as políticas no contato com os cidadãos, esses profissionais acabam, ao mesmo tempo, personificando ou materializando a imagem do Estado e tomando decisões alocativas que impactam o bem-estar da população. (CAVALCANTI, LOTTA e PIRES, 2015, p. 229).

A personificação dos agentes acaba por ir de encontro a um dos princípios da organização burocrática estatal, a impessoalidade. Portanto, o controle do funcionamento da burocracia de nível de rua é essencial para execução das políticas públicas.

Como as funções dos CCs são apenas de assessoramento e chefia³, o presente trabalho não irá abranger diretamente a burocracia de nível de rua. Todavia, o controle previamente descrito desse segmento, se dá pela alocação dos CCs, realizando o monitoramento, proveniente

³ O art. 37, inciso V da Constituição Federal de 1988 dispõe que: "as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento".

do sistema representativo, das atividades da burocracia de nível de rua (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999).

1.3.2 Burocracia de médio escalão (BME)

No meio da pirâmide, temos a Burocracia de Médio Escalão (BME), intermediadora das relações entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua (PIRES, 2012, p 16), que tem emergido na literatura especializada como ator chave do processo de *policymaking* (FREIRE, VIANA e PALOTTI, 2015, p. 205). A sua atuação pode ter efeito direto nas políticas públicas.

A maioria dos CCs distribuídos no governo municipal de Porto Alegre são de médio escalão, variando do nível 5 ao 7 e ocupando cargos de assessoramento ou chefia em setores do governo.

Lotta, Pires e Oliveira no artigo “Burocratas de Médio Escalão: Novos Olhares Sobre Velhos Atores da Produção de Políticas Públicas” realizaram um minucioso estudo sobre a BME, do qual eu utilizarei para composição dessa parte do trabalho. Nele, os autores constataam a existência de três perspectivas na literatura que, por diferentes lentes, nos permitem entender o papel e o funcionamento da BME.

Na perspectiva estrutural, as BME são engrenagens de uma estrutura, tendo sua atuação predefinida por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla (WISE, 2004, apud LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015, p 38). Essa perspectiva é oriunda da obra de Weber, na qual compreende a burocracia como um sistema de dominação pessoal. Entretanto, de acordo com os autores:

Essa perspectiva pouco auxilia na compreensão das relações entre distintas burocracias e suas consequências para a produção de políticas públicas, já que a atuação burocrática é percebida de maneira estanque, predefinida pela posição ocupada e sua respectiva função na hierarquia organizacional. (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015, p 39).

Por conseguinte, a perspectiva estrutural não permite uma análise particularista das ações dos burocratas de médio escalão, devido à sua atuação ser compreendida a partir de sua inserção na estrutura organizacional. Ainda assim, ela possui sua validade em termos de compreensão das atribuições do médio escalão e sua posição dentro de uma estrutura.

Outra lente para visualizar a BME é a perspectiva da ação individual. Nessa, a atuação dos agentes é motivada pela maximização de seus próprios interesses e ganhos pessoais, considerando que:

A atuação dos burocratas passa a ser compreendida como produto de decisões racionais que, por sua vez, decorre de incentivos disponíveis e das expectativas de controle sobre o cumprimento de objetivos e metas propostas. Portanto, a forma de compreender a atuação de burocratas nessa perspectiva se assemelha ao funcionamento dos mercados, marcados pela competição entre agentes que buscam seus interesses e estabelecem transações a partir dos incentivos e constrangimentos oferecidos. (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2015 p. 40).

Os autores utilizam o estudo de Breton e Wintrobe sobre a burocracia da Alemanha nazista para a ilustração desse argumento:

A burocracia alemã era marcada por ordenamentos formais ambíguos, organizações com funções sobrepostas, linhas de autoridade pouco claras e ordens imprecisas, promovendo confusões entre jurisdições e duplicação de responsabilidades. O comportamento dos burocratas de médio escalão dificilmente poderia ser compreendido a partir das estruturas e normas formais do regime. No entanto, tal como argumentam os autores, a implementação efetiva da “solução final” para a “questão judaica” se deveu a uma dinâmica de competição interna entre dirigentes e burocratas de agências diversas, que buscavam, isoladamente, avançar o projeto de Hitler, na expectativa de reconhecimento e lealdade pessoal. (LOTTA, PIRES E OLIVEIRA, 2015 P. 40).

Com isso, constatamos que ao invés do comportamento impessoal e hierárquico de uma burocracia tradicional, os agentes se orientam a partir de competição e interesses próprios, envolvendo empreendedorismo e iniciativas voltadas para o avanço dos objetivos de seus líderes, na busca de reconhecimento. Assim, essa perspectiva nos auxilia no entendimento de que tal como na burocracia de nível de rua, a impessoalidade almejada é praticamente impossível de se alcançar.

Finalmente, existe a perspectiva relacional, que entre as anteriormente citadas, é a mais recente. Ela é mais abrangente e considera uma rede de atores internos e externos com condições para alterar o desenho e o resultado das políticas públicas (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015). Ainda nas palavras desses:

Nessa perspectiva, os BMEs foram interpretados como atores que interativamente sintetizam e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização. Assim, ganham relevância as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses atores, que, dada sua posição estrutural, estão sempre em interação, agindo entre outros atores a seu redor, reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base. (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015, p. 41).

Portanto, suas decisões e comportamentos só podem ser compreendidos a partir de sua inserção em dinâmicas coletivas ou interativas, ou seja, de sua relação com outros atores envolvidos na política. É possível afirmar que a perspectiva relacional abrange conceitos das duas perspectivas previamente citadas.

1.3.3 Burocracia de alto escalão

Por fim, no topo da pirâmide hierárquica, está o alto escalão da burocracia, composto por ministros, secretários e diretores de grandes instituições públicas. Notoriamente, esse segmento não eleito da administração pública é considerado ator-chave no processo de políticas públicas (*policymaking*), tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas (PALOTTI e CAVALCANTE, 2015 p. 163).

A área de atuação desse segmento da burocracia é ampla, tal como sua influência e importância, como dissertam:

Os ministros afetam as políticas governamentais de diferentes formas, seja assessorando os chefes de governo, seja exercendo autoridade máxima no campo específico sob sua jurisdição. Além da gestão da máquina administrativa e da implementação de políticas de sua pasta, os responsáveis pelos ministérios exercem função de conselheiros do presidente, com base em suas experiências e em informações técnicas. (PALOTTI e CAVALCANTE 2015, p. 229)

Dessa forma, o alto escalão são os agentes de maior importância, tanto para o arranjo e organização da agenda e diretrizes das políticas públicas quanto em autoridade política. Eles estão diretamente relacionados ao chefe do poder executivo e representam os seus interesses nas mais diversas áreas do Estado.

1.4 POLÍTICA E SELEÇÃO DA BUROCRACIA

Conhecendo o contexto histórico brasileiro e os níveis hierárquicos da burocracia, podemos ver como ela se relaciona com o sistema político representativo. O controle do governo sobre a burocracia e a implementação das políticas públicas são de extrema importância para a democracia, visto que:

A constituição de uma burocracia de mérito e com certo grau de autonomia é, sim, essencial no Estado moderno, mas suas ações devem ser monitoradas pelo sistema representativo, cabendo aos políticos fazer a ponte entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados. (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999, P. 70).

Para compreender qual é essa ponte, mencionada pelos autores, é preciso verificar como a burocracia é selecionada, por quem e por quê. Primeiramente devemos entender que a burocracia é dividida em dois grupos, do ponto de vista seletivo, como posto:

O primeiro grupo é formado pela burocracia efetiva, mais estável e cujos participantes são definidos por meio de um concurso público. O segundo grupo é a burocracia selecionada de maneira discricionária pelo poder executivo, geralmente, ocupam cargos de maior poder administrativo e capacidade de influenciar a gestão pública. (LOPEZ, 2015, p. 11)

O primeiro grupo, geralmente, está relacionado à meritocracia e são conhecidos como “servidores públicos de carreira”. Já o segundo grupo é a parte da burocracia que possui conexões diretas com a política partidária, sendo conhecida como a parte politizada da mesma. Esse segmento será o foco desse trabalho.

Sua relação com a política é um aspecto central no funcionamento dos governos, pois nessa esfera ocorrem as principais disputas para definir o escopo e arranjos institucionais das políticas públicas (LOPEZ, 2015). A influência política se dá pela nomeação de cargos comissionados, por prerrogativa legal, pelo chefe do poder executivo de maneira discricionária, em posições estratégicas do funcionamento do Estado.

A prerrogativa legal de livre nomeação também é um instrumento fundamental para que o executivo eleito consiga compor uma base de governo que o permita governar, isso é, maioria no legislativo (ABRANCHES, 1988).

Portanto há uma permuta entre o apoio congressional e a divisão do controle partidário em órgãos governamentais como podemos ver em:

A dimensão política é salutar e desejável, e sua negação é arma de visões tecnocráticas e/ou autoritárias. No presidencialismo de coalizão como o brasileiro, a politização da burocracia aparece ainda para garantir o apoio congressional ao presidente, através de negociação de acordo sobre pastas e cargos de (PACHECO 2010, p. 289).

Apesar dessa permuta política, necessária para o funcionamento do presidencialismo de coalizão, em termos gerais, combina-se técnica e política para a seleção dos cargos. Todavia há situações específicas em determinadas secretarias ou ministérios onde esses conceitos têm pesos diferentes. O mais comum é a indicação ser norteadada pelo mínimo rigor técnico (KLUGER, 2015.).

Portanto, é desejável ao Presidente que seja construída uma coalizão que esteja de acordo e tenha compromisso com as políticas centrais do governo, e, ao mesmo tempo, fazer concessões a interesses políticos partidários divergentes. Dessa forma, seria possível ter governabilidade e conseguir aprovar leis e programas que efetivem as políticas públicas importantes para o Governo. Trazendo tais conceitos para a esfera municipal, é visível que a aprovação na Câmara de Vereadores por vinte e sete votos favoráveis e oito contrários da reforma administrativa do Governo Marchezan, demonstra um alto índice de governabilidade do atual prefeito.

Como a proposta do trabalho é comparar e analisar a distribuição de CCs na prefeitura de Porto Alegre em duas diferentes gestões, se faz necessário saber que o modo de seleção discricionário se justifica por, segundo Pacheco (2010, p. 2) “A burocracia selecionada de maneira discricionária serviria para tomar as decisões pertinentes à implementação das políticas públicas, mas subordinas a um comando político”. Ou seja, um importante canal de controle sobre a alocação de recursos para bases eleitorais, uma vez que ela é feita pelo próprio executivo, conferindo a esse, grande discricionariade sobre a execução de programas governamentais (BORGES; COÊLHO, 2015).

Dessa forma, a comparação da distribuição de CCs no Governo Fortunati e no Governo Marchezan por secretarias, feitas nesse trabalho, demonstra quais são as prioridades de cada Governo.

2 A BUROCRACIA POLITIZADA NOS GOVERNOS

Nesse capítulo será feita a comparação da distribuição de CCs nos governos Fortunati e Marchezan em cada secretaria (2.1) e cada eixo da reforma administrativa (2.2). Também realizar-se-á reflexões pertinentes sobre a reforma (2.3)

2.1 DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS: COMPARAÇÃO ENTRE SECRETARIAS

Nesse capítulo será comparada a distribuição de cargos comissionados nos governos Fortunati e Marchezan das secretarias que seguiram existindo após a reforma administrativa do ano 2017. Como posto previamente na metodologia, o recorte temporal apresentado é de outubro de 2016 no governo Fortunati e de outubro de 2018 no governo Marchezan.

2.1.1 Gabinete do Prefeito

Os Cargos Comissionados do Gabinete do Prefeito são a equipe de assessores mais próximos do mesmo. De acordo com a atual gestão:

O Gabinete do Prefeito (GP) exerce uma função de extrema relevância para a cidade e sua população. Serve de elo entre o chefe do Executivo, a comunidade e os demais segmentos da sociedade. É neste setor que são tomadas as decisões que influenciam a vida das pessoas e preparam o Município para o futuro. Cabe ao Gabinete promover a interface entre o prefeito, secretarias, empresas e departamentos municipais, além de associações de classe, entidades públicas e privadas e órgãos das esferas estadual e federal. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018)

Como o GP é a instituição da administração direta que está sobre maior influência do poder político, é natural que haja uma grande variação na sua organização burocrática de acordo com cada governo.

A tabela a seguir, demonstra a distribuição dos cargos comissionados no Gabinete do Prefeito nas gestões Fortunati e Marchezan:

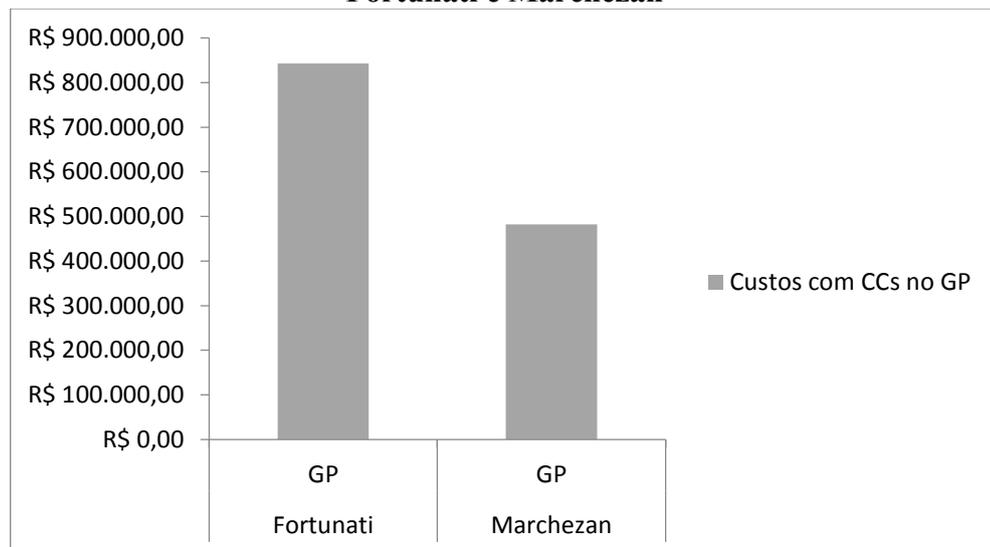
Tabela 1 - Distribuição de CCs no Gabinete do Prefeito nos Governos Fortunati e Marchezan

Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	GP	17	22	45	17	12	113
Marchezan	GP	13	18	17	13	6	67

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Enquanto no Governo Fortunati o Gabinete do Prefeito tinha 113 CCs, o Governo Marchezan possui 67, sendo observada uma grande redução no número de CCs, 46 precisamente. Além disso, houve diminuição de CCs de todos os níveis. Podemos, portanto, concluir que o Governo Marchezan possui uma equipe de assessores reduzida em relação ao Fortunati, tendo menor necessidade quantitativa de assessoramento. Essa redução gerou uma mudança nos custos, como podemos observar:

Gráfico 1 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs do GP nos Governos Fortunati e Marchezan



Fontes: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

No recorte temporal previamente descrito, verifica-se que o Governo Fortunati tinha um custo de R\$ 843.281,58 com CCs no GP, enquanto o Governo Marchezan de R\$ 482.271,02. Portanto, houve uma redução de 42,81% de custo, o que corresponde a uma quantia nominal de R\$ 361.010,56.

2.1.2 Procuradoria Geral do Município

A função da PGM consiste na atuação no cenário jurídico-institucional de Porto Alegre, sendo responsável pela defesa dos interesses do Município em juízo e fora dele, bem como pelas funções de consultoria jurídica, de forma sistêmica e integrada, dos órgãos da Administração Pública Centralizada (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018), conforme a Lei Orgânica da PGM.

De acordo com a CF/88, o procurador do município deve ser um servidor público concursado. Dessa forma, os CCs na PGM têm a função de assessoramento jurídico e muitas vezes são escolhidos pelos próprios promotores. A seguir, a distribuição de cargos em cada gestão:

Tabela 2 - Distribuição de CCs na Procuradoria Geral do Município nos governos Fortunati e Marchezan

Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	PGM	2	5	1	12	1	21
Marchezan	PGM	2	4	1	11	0	18

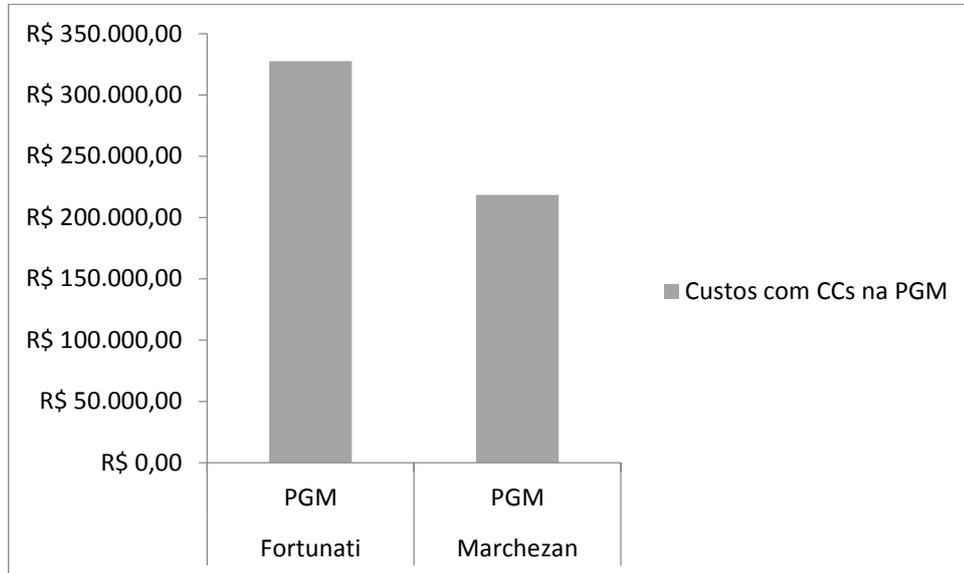
Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Podemos observar que a redução de CCs foi apenas 3, não demonstrando uma grande variação na quantidade de cargos na Secretaria. Todavia, dos 21 CCs existentes em 2016, apenas 3 permaneceram no órgão até outubro de 2018⁴. Isso demonstra a permanência da quantidade de cargos na estrutura, mas uma grande rotatividade dos nomeados na troca de gestão. Entretanto, podemos notar uma redução dos custos.

⁴ Sendo eles: Iara Maria Severo de Assis, Mauricio Gomes da Cunha, Rafael Jostmeier Vallandro (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>)

De acordo com o Gráfico:

Gráfico 2 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da PGM nos governos Fortunati e Marchezan



Fontes: Portal da Transparência de Porto Alegre

Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Verificou-se que o gasto do governo Fortunati com CCs na PGM foi de R\$ 327.549,31, enquanto que o do Marchezan foi R\$ 218.592,63, havendo uma redução na folha de pagamento mensal com CCs de R\$ 108.956,68. A redução foi de 33,26%. Nesse caso, podemos observar que apesar da diminuição na quantidade de cargos ser baixa, houve uma significativa redução dos gastos, sendo explicada pelo alto nível dos CCs suprimidos e pelos critérios postos na metodologia.

2.1.3 Secretaria Municipal da Cultura

A SMC é o maior agente cultural da cidade de Porto Alegre, responsável pela implementação da política cultural em áreas como música, teatro, dança, artes visuais, literatura, e memória cultural (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018). Os CCs na SMC são os encarregados pelo executivo, junto ao secretário, de direcionar as políticas públicas de cultura de acordo com a agenda do Governo eleito.

Segue na tabela 3, a distribuição de CCs na SMC nos dois Governos:

Tabela 3 – Distribuição de CCs na Secretaria Municipal de Cultura nos governos Fortunati e Marchezan

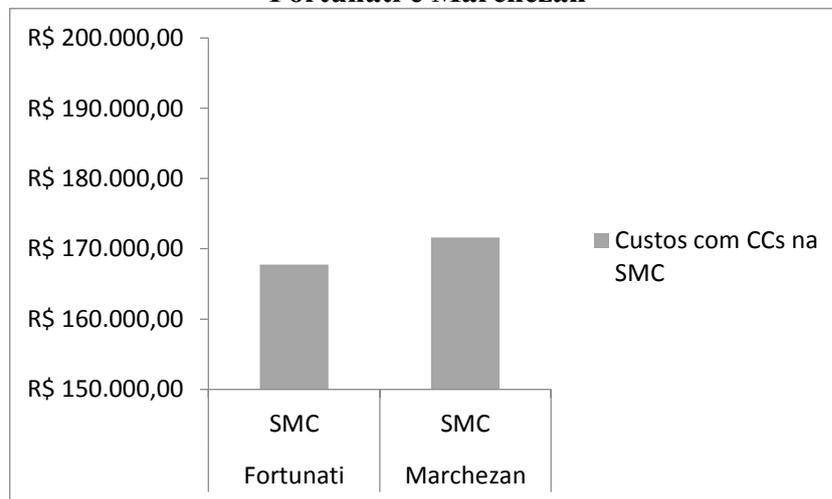
Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	SMC	1	6	4	9	1	21
Marchezan	SMC	1	6	4	9	1	21

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Podemos perceber que a quantidade de CCs e a distribuição por nível, continuou exatamente a mesma no mês 10 de 2016 e 10 de 2018. Entretanto, tal como a PGM, a rotatividade dos cargos foi alta. Apenas 2 CCs da SMC presentes no fim do governo Fortunati permaneceram no governo Marchezan⁵.

Já em relação aos custos, a semelhança não entre as duas secretarias não permaneceu, como podemos ver no gráfico:

Gráfico 3 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMC nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

⁵ Sendo eles: Leonardo Maricato De Mello e Leticia Brandt Bauer (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>)

Com a permanência da a quantidade de CCs e sua distribuição por nível, os custos com CCs na SMC nas duas gestões não tiveram grande mudança. A variação de custos de R\$ 167.734,45, no governo Fortunati para R\$ 171.608,53 no governo Marchezan, o que representa um aumento de 2,31%. A peculiar situação da SMC nos permite explicar que esse aumento pode ser identificado pela valorização do salário, a mudança do nível de formação (médio ou superior) dos ocupantes dos cargos ou quantidade de horas exercidas (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018).

2.1.4 Secretaria Municipal de Educação

Criada em 1995, a Secretaria Municipal de Educação é uma das mais antigas da prefeitura de Porto Alegre. A sua principal atribuição consiste em elaborar, implantar e coordenar a política educacional do município de Porto Alegre, fazendo a gestão da Rede Municipal de Ensino (RME) e da Rede Comunitária de Ensino (RCE), que atendem mais de 70 mil alunos (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018).

De acordo com a tabela 4, a distribuição de CCs na SMED nos dois governos objetos desse estudo:

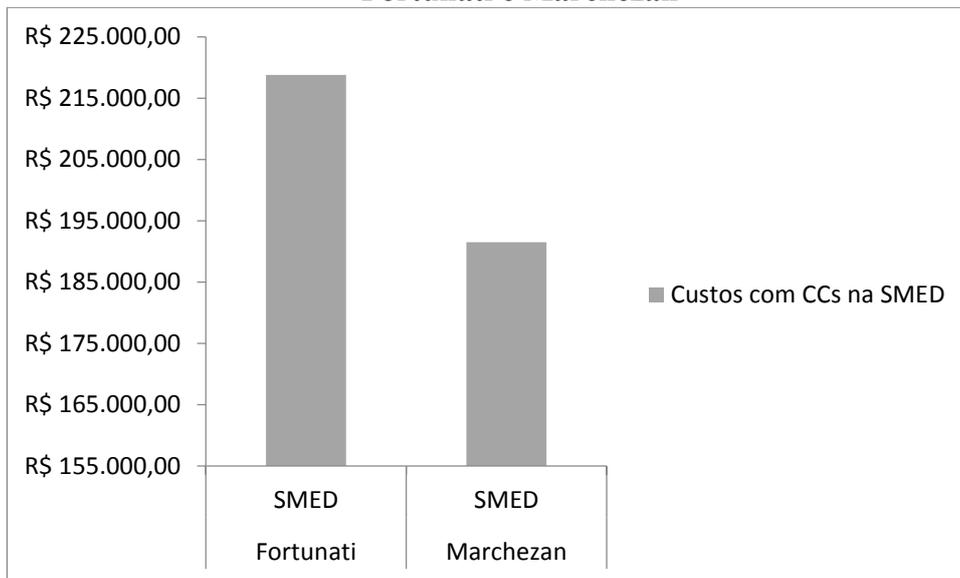
Tabela 4 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal da Educação nos governos Fortunati e Marchezan

Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	SMED	2	7	9	6	2	26
Marchezan	SMED	1	7	9	6	2	25

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Tal como a SMC e a PGM, a quantidade de cargos comissionados na SMED, não foi alterada significativamente, tendo decrescido em apenas um e no menor nível. Entretanto, pelo mesmo motivo de mudança do nível de formação dos ocupantes dos cargos (médio ou superior) ou quantidade de horas exercidas, houve uma redução de 12,48% dos custos mensais com CCs, como demonstra o gráfico:

Gráfico 4 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMED nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Em termos nominais, a redução foi de R\$ 218.818,43, no governo Fortunati para R\$ 191.514,90 no Governo Marchezan, totalizando R\$ 27.303,53.

2.1.5 Secretaria Municipal da Fazenda

Também criada em 1995, na onda de reformas administrativas municipais, a SMF é o órgão da prefeitura de Porto Alegre encarregado da administração financeira, patrimonial, contábil e de material, além da arrecadação de tributos e rendas e do pagamento dos compromissos da municipalidade (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018).

Tal como as três secretarias previamente observadas, a SMF não teve uma grande alteração, no que diz respeito a quantidade e distribuição de CCs, nos governos Fortunati e Marchezan.

De acordo com a Tabela:

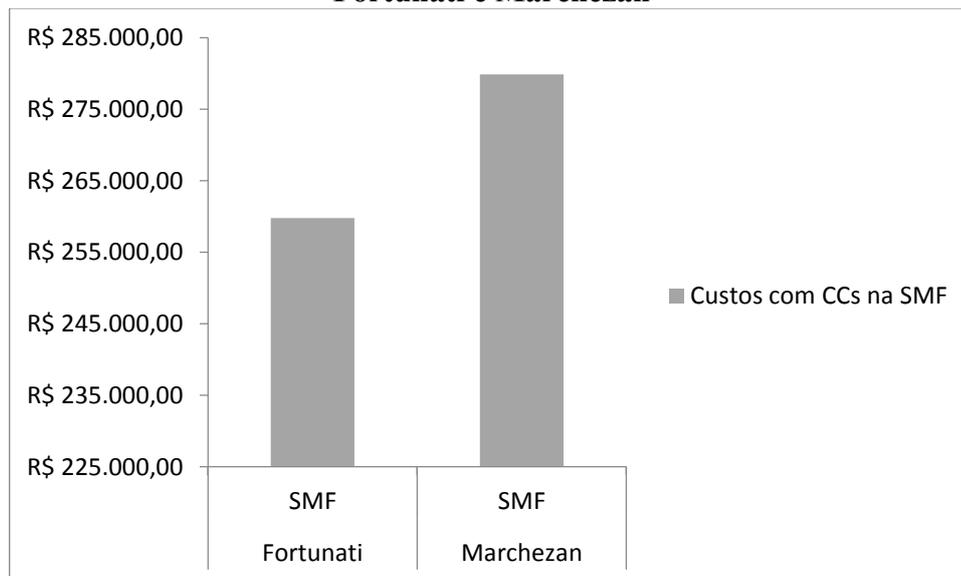
Tabela 5 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal da Fazenda nos governos Fortunati e Marchezan

Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	SMF	4	5	4	7	1	21
Marchezan	SMF	2	4	3	7	1	17

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Apesar de ter reduzido em quatro, o número total de CCs na secretaria, o Governo Marchezan aumentou seu custo com os mesmos. De acordo com o gráfico:

Gráfico 5 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMF nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Marchezan aumentou o total da folha de pagamento de CCs na SMF em R\$ 20.070,61, comparado ao Governo Fortunati, o que equivale a 7,73%. Aqui vale ressaltar o movimento oposto nas alterações da SMED e da SMF: enquanto na primeira, mesmo com a redução de só 1 CC, foi diminuído o custo, na segunda apesar da redução de 4 CCs, o custo aumentou.

Dessa forma, observamos que o governo Marchezan está investindo um maior recurso financeiro em menos funcionários, com melhor formação ou maior carga horária, na SMF. Cabe aqui a hipótese da tentativa de investimento em qualidade em vez de quantidade.

2.1.6 Secretaria Municipal da Saúde

A SMS é a instituição responsável pela promoção da saúde pública no município. Os principais eixos de trabalho da Secretaria Municipal de Saúde são: o acesso à assistência para todas as pessoas, com foco na prestação de serviço de modo integral, continuado e baseado em evidências; a articulação entre os componentes da Rede de Atenção à Saúde a partir da regulação do acesso e da integração das informações; e as ações de promoção, prevenção e vigilância à saúde de condições prioritárias e de grupos populacionais em maior condição de vulnerabilidade (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018).

Assim como a maioria das secretarias que continuarem existindo após a reforma, a estrutura organizacional e a distribuição de CCs na SMS nos governos Fortunati e Marchezan são muito parecidas.

De acordo com o quadro:

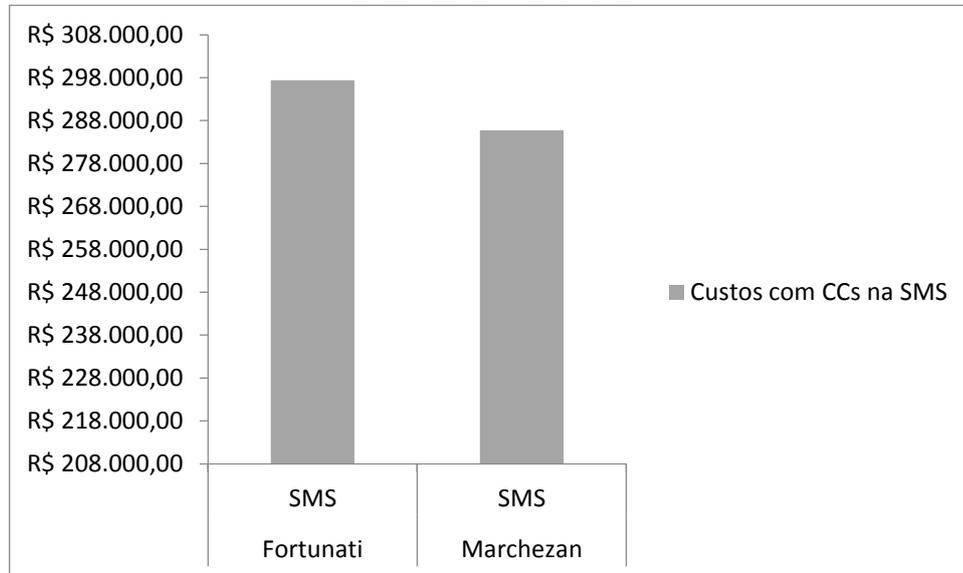
Tabela 6 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal de Saúde nos governos Fortunati e Marchezan

Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	SMS	2	6	6	9	7	30
Marchezan	SMS	2	7	6	10	7	32

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Apesar do aumento de um CC5 e um CC7 no Governo Marchezan, os custos tiveram uma pequena redução. De acordo com o gráfico:

Gráfico 6 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMS nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

A folha de pagamento mensal de CCs na SMS foi de R\$ 297.385,12, no governo Fortunati, para R\$ 285.725,01 no governo Marchezan. Portanto, houve uma redução de 3,92%, equivalente a R\$ 11.660,11. Um valor praticamente irrisório, explicável pelos mesmos motivos anteriores.

2.1.7 Secretaria Municipal de Segurança

A SMSeg tem a missão de comandar a articulação e a operação de políticas de segurança pública no âmbito do município de Porto Alegre, respeitando as competências de órgãos públicos que atuam nas esferas estadual e federal. Sua função consiste em planejar, coordenar e controlar as políticas de segurança comunitária e de prevenção à violência, promovendo canais de participação da sociedade. São órgãos da secretaria o Centro Integrado de Comando (CEIC), a Guarda Municipal e a Defesa Civil municipal (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018).

Diferente de todas as outras secretarias previamente citadas, com exceção do GP, o governo Marchezan alterou significativamente a quantidade de CCs na Secretaria. Conforme a tabela:

Tabela 7 - Distribuição de CCs na Secretaria Municipal de Segurança nos governos Fortunati e Marchezan

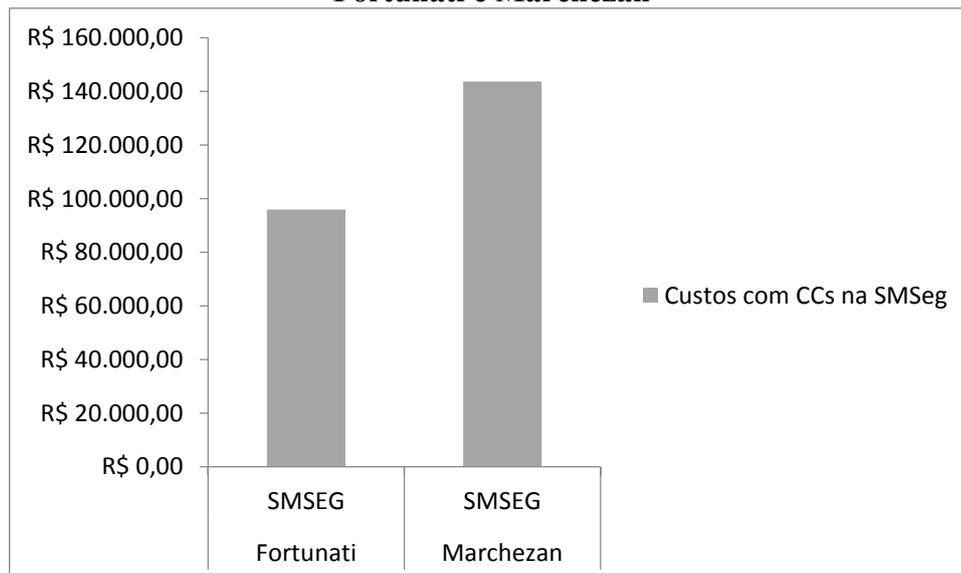
Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	SMSEG	2	4	4	2	1	13
Marchezan	SMSEG	3	6	6	1	3	19

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

O aumento de 6 CCs em uma secretaria pode não parecer tão importante. Todavia, se observarmos que foram concedidos dois CC8, sendo esses os CCs de mais alto nível e com a função de direção, a mais para a SMSeg, no governo Marchezan, podemos perceber que houve uma tentativa do executivo de exercer maior influência e controle no que tange a segurança pública.

Essa afirmativa fica ainda mais evidente se observarmos o gráfico:

Gráfico 6 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs da SMSeg nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

A importância dada para a SMSeg foi tamanha, que o gasto aumentou de R\$ 95.918,53 no final do governo Fortunati para R\$ 143.721,40 na atual gestão. De todas as secretarias existente nos dois governos, a SMSeg foi a que teve um maior aumento percentual de gastos com CCs, chegando a 49,84%.

2.2 A REORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA BUROCRÁTICA APÓS A REFORMA ADMINISTRATIVA

Dia 02 de Janeiro de 2017 a câmara de vereadores de Porto Alegre aprovou por vinte e sete votos favoráveis e oito contrários, o que seria a Lei complementar nº 810⁶. Tal lei extingue 16 secretarias⁷ e cria 9 outras⁸, promovendo uma grande reforma administrativa.

As funções das secretarias extintas foram “aglutinadas” nas novas ou em outras já existentes. Conforme o Sistema de Informações Municipais (SIM) da prefeitura de Porto Alegre, a reorganização da estrutura burocrática da administração direta do Município se deu através de três eixos: os aspectos de infraestrutura, urbanismo e ambientais; os aspectos que afetam o desenvolvimento humano; os aspectos estratégicos e logísticos que sustentam a cidade.

Nesse capítulo, será demonstrada a reorganização das secretarias nesses três eixos, tal como a distribuição de CCs nos dois governos. Também será feita a comparação dos gastos com CCs em cada um dos eixos, a partir das informações da folha salarial de outubro de 2016.

⁶ Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Lei complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2017/81/810/lei-complementar-n-810-2017-dispoe-sobre-a-administracao-publica-municipal-cria-e-extingue-secretarias-municipais-estabelece-suas-finalidades-e-competencias-e-revoga-legislacao-sobre-o-tema>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

⁷ Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social (Smacis); Secretaria Municipal dos Direitos Humanos (SMDH); Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME); Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE); Secretaria Municipal da Juventude (SMJ); Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC); Secretaria Municipal de Turismo (SMTur); Secretaria Municipal de Urbanismo (Smurb); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam); Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA); Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV); Secretaria Municipal de Transportes (SMT); Secretaria Municipal de Administração (SMA); Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO); Secretaria Municipal de Gestão (SMGes); Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL).

⁸ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE); Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (Smams); Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb); Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM); Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG); Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas (SMPE); Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC) Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI).

2.2.1 Aspectos de infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais da cidade

Três secretarias foram criadas pelo governo Marchezan designadas a tratar de assuntos referentes à infraestrutura, urbanismo e a questão ambiental. Uma é a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (Smams), sendo responsável por promover equilíbrio entre o uso racional dos recursos ambientais e a geração de renda, visando à qualidade de todas as formas de vida. Segundo o Governo, ela é o órgão executivo responsável pela proteção do sistema natural, pelo controle da qualidade ambiental no município, coordenação do processo de planejamento e desenvolvimento urbano da cidade e responsável pelas políticas públicas em defesa dos direitos dos animais (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018).

A segunda é a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb), criada pela atual gestão para coordenar e controlar as ações de limpeza, manutenção e conservação do município. Por fim, a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM) que é responsável pela execução, conservação e fiscalização de obras e sistemas de esgoto, além de estruturar e fiscalizar a mobilidade urbana (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018).

Juntas, as novas secretarias ficaram responsáveis pelas funções de 7 secretarias extintas⁹ e do também extinto Departamento de Esgoto (DEP), de acordo com lei complementar nº 817, de 30 de agosto de 2017¹⁰. Dessa forma, será feita uma comparação da distribuição de CCs no eixo infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais, ou seja, de um lado estará a somatória de todos os CCs nas 7 secretarias extintas do Governo Fortunati mais do DEP, do outro a somatória de todos os CCs nas 3 novas secretarias do Governo Marchezan.

⁹ Secretaria Municipal de Turismo (SMTur); Secretaria Municipal de Urbanismo (Smurb); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam); Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA); Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV); Secretaria Municipal de Transportes (SMT); Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC)

¹⁰ Prefeitura municipal de Porto Alegre, Lei complementar nº 817, de 30 de agosto de 2017. Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal. Extingue secretarias e órgãos municipais e incorpora suas competências às das secretarias municipais criadas pela Lei Complementar nº 810, de 2017; revoga legislação sobre o tema; e dá outras providências. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/ppp/usu_doc/lei_complementar_817.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

De acordo com a tabela:

Tabela 8 - Distribuição de CCs nas Secretarias relacionadas a infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais nos governos Fortunati e Marchezan

	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Secretarias Fortunati¹¹	20	30	34	20	12	116
Secretarias Marchezan¹²	13	40	26	15	9	103

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

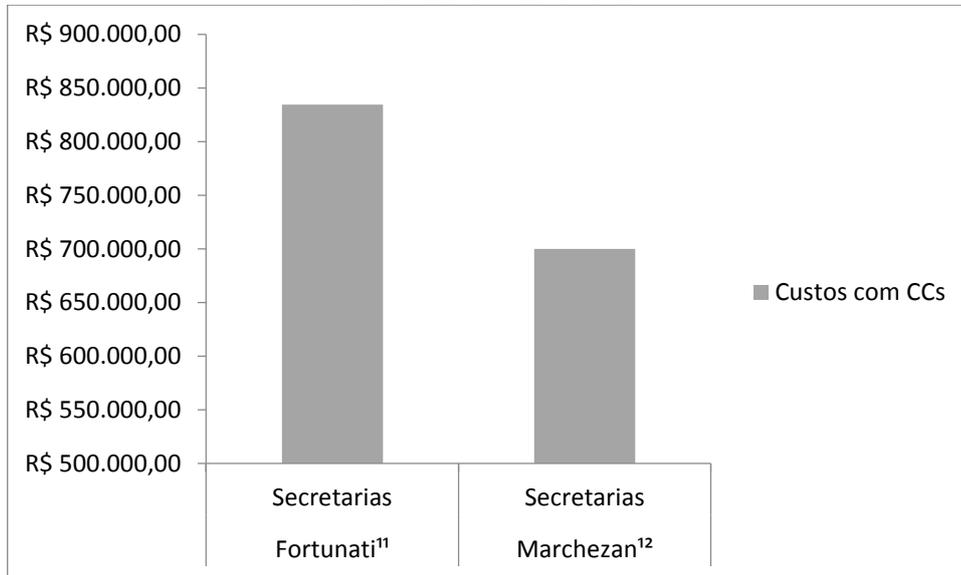
Apesar da reforma administrativa do governo Marchezan ter reduzido o número de secretarias relacionadas a infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais de 7 para 3, a quantidade de CCs não reduziu nessa proporção. Nesse eixo estrutural da reforma, o Governo diminuiu a quantidade de CCs em apenas 13, ou 11,21%. Entretanto, é possível notar na distribuição por nível que apenas os CC5 aumentaram de quantidade no Governo Marchezan.

¹¹ Composta por: Secretaria Municipal de Turismo (SMTur); Secretaria Municipal de Urbanismo (Smurb); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam); Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA); Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV); Secretaria Municipal de Transportes (SMT) e Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC)

¹² Composta por: Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (Smams); Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb) e Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (SMIM)

Em relação aos custos nesse setor, podemos ver no gráfico:

Gráfico 8 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias relacionadas a infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Enquanto nas 7 secretarias relacionadas ao eixo previamente descrito, Fortunati gastava R\$ 834.499,99 mensalmente com CCs, Marchezan, com suas 3 novas secretarias gasta R\$ 699.980,05. A redução é de apenas 16,12%, o que equivale a um montante nominal de R\$ 134.519,94.

Pelo número de CCs alocados nessa área da gestão e a aplicação de recursos financeiros para pagar seus salários, podemos verificar que apesar da redução do número de secretarias, o Governo Marchezan vê necessidade, seja para um maior direcionamento das políticas públicas desenvolvidas pelo setor ou para exercer um controle maior, de ter a razoável quantia de 103 CCs atuando nas 3 secretarias relacionadas a infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais.

2.2.2 Aspectos relacionados ao desenvolvimento humano

Enquanto no eixo anterior, foram criadas 3 secretarias com a reforma administrativa, no que tange ao desenvolvimento humano, o Governo Marchezan decidiu aglutinar as funções de 5 secretarias¹³ em apenas uma. Assim foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE).

Com a missão de cumprir diversos papéis, a SMDSE, segundo o atual governo, busca assegurar o acesso do cidadão às políticas públicas de Direitos Humanos, Assistência Social, Trabalho, Acessibilidade e Esporte. Além disso, a secretaria também tem o dever de auxiliar a FASC no que diz respeito a políticas de assistência social (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2018). Todavia, o recorte do presente trabalho é apenas o da administração direta, deixando a FASC de fora.

A alocação de CCs nessa nova “supersecretaria” em comparação as secretarias extintas que tiveram suas funções por ela absorvidas pode ser observada:

Tabela 9 - Distribuição de CCs nas Secretarias relacionadas ao Desenvolvimento Humano nos Governos Fortunati e Marchezan

Gestão	Secretaria	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	Secretarias Fortunati ¹³	26	16	17	10	10	79
Marchezan	SMDSE	24	65	17	9	6	121

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Verifica-se que a SMDSE, criada na reforma administrativa do Governo Marchezan, possui 42 CCs a mais do que o total de CCs das 5 secretarias extintas que operavam no setor de Desenvolvimento Humano durante o Governo Fortunati. Isso representa um aumento de 53,16% na quantidade de cargos para o setor, em relação ao Governo Fortunati.

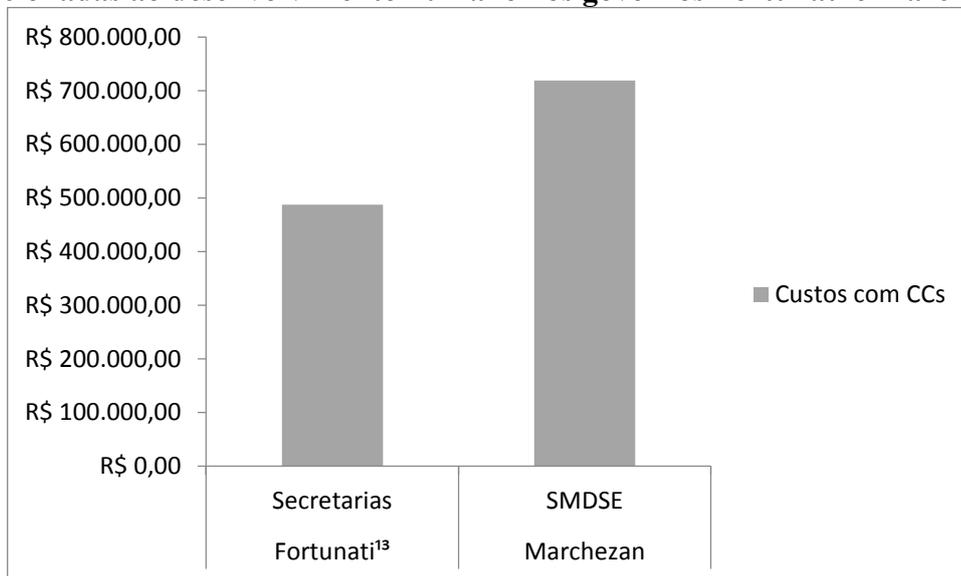
Também chama a atenção que o maior aumento se encontra na quantidade de CC5. Esse abrupto aumento pode representar tanto uma distribuição de cargos de assessoramento para fins

¹³ Sendo elas: Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social (Smacis); Secretaria Municipal dos Direitos Humanos (SMDH); Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME); Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE); Secretaria Municipal da Juventude (SMJ). (ObservaPoa, 2018)

clientelistas e de composição de base de governo, como vimos anteriormente, ou uma maior preocupação do governo em comandar e direcionar as políticas públicas que promovam o desenvolvimento humano.

De qualquer forma, o que podemos inferir com essas informações é que a redução da quantidade de CCs não foi tão importante para a reforma administrativa do Governo Marchezan quanto à redução de secretarias relacionadas à área. Sobre os custos decorrentes do aumento da quantidade de cargos:

Gráfico 9 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias relacionadas ao desenvolvimento humano nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Com o considerável aumento na quantidade de CCs no eixo de Desenvolvimento Humano, o custo mensal com os mesmos, saltou de R\$ 487.205,44, no fim do Governo Fortunati, para R\$ 719.198,40 no Governo Marchezan. O aumento foi de 47,62% que representa um montante nominal de R\$ 231.992,96.

2.2.3 Aspectos estratégicos e logísticos

Entre os três eixos da reforma administrativa, os aspectos estratégicos e lógicos foram o que apresentarem maiores modificações tanto estruturais, quanto na distribuição de cargos e recursos financeiros investidos. Das 9 secretarias criadas, segundo o SIM, 5 delas estão inseridas nesse segmento, sendo elas: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG),

Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas (SMPE), Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e a Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC). Sendo que essa última não possui nenhum CC, sendo, portanto, composta somente por servidores concursados, demonstrando um alto nível de autonomia.

Essas 5 novas secretarias ficaram com as funções das extintas: Secretaria Municipal de Administração (SMA), Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), Secretaria Municipal de Gestão (SMGes) e Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL). Aqui, podemos observar uma grande variação na quantidade e distribuição de CCs, de acordo com a tabela:

Tabela 10 - Distribuição de CCs nas Secretarias relacionadas aos aspectos estratégicos e logísticos da gestão

Gestão	CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Secretarias Fortunati¹⁴	45	117	42	27	12	243
Secretarias Marchezan¹⁵	12	43	68	32	9	164

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

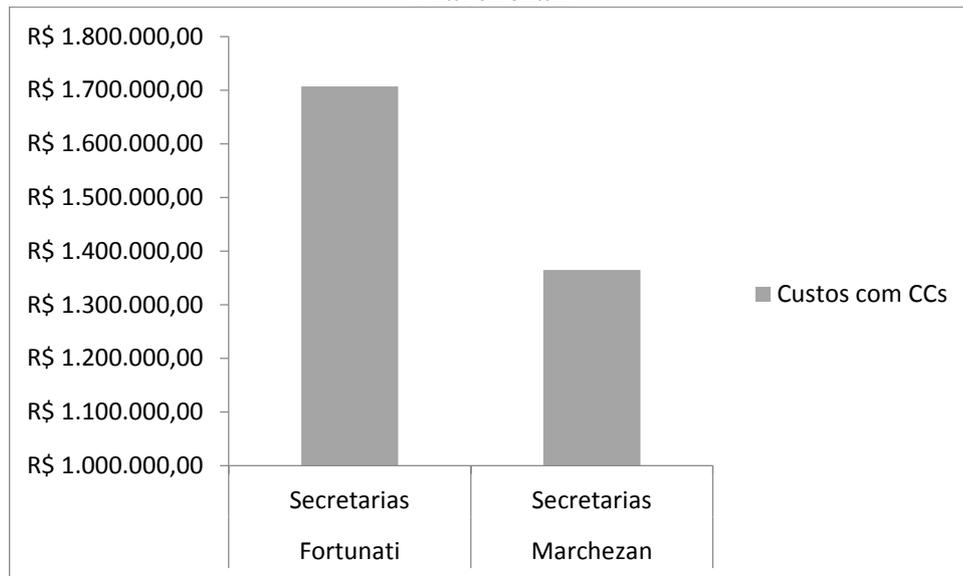
Com a reforma da estrutura burocrática na área de estratégia e logística, a quantidade de CCs operando nesse setor diminuiu em 32,51 %, totalizando 79 cargos a menos. Também podemos observar que a maior redução de CCs foram dos níveis 4 e 5, demonstrando um menor interesse da atual gestão em ter “assessores” nessas secretarias.

¹⁴ Composta por: Secretaria Municipal de Administração (SMA), Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), Secretaria Municipal de Gestão (SMGes) e Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL).

¹⁵ Composta por: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), Secretaria Municipal de Parcerias Estratégicas (SMPE), Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI), Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE).

Com a redução de 79 cargos, o gasto com CCs nesse eixo também diminuiu. Conforme o gráfico:

Gráfico 10 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias relacionadas aos aspectos estratégicos e logísticos da gestão nos governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Enquanto na gestão Fortunati o custo com CCs nas 4 secretarias pertencentes a esse eixo era de R\$ 1.706.765,15, nas 5 secretarias criadas por Marchezan é de R\$ 1.364.862,28. Apesar da redução de custos serem de apenas 20,03%, pela quantidade de cargos “eliminados” o montante nominal é bem considerável, totalizando uma redução de R\$ 341.902,87 por mês com pagamento de CCs.

2.3 REFLEXÕES SOBRE A REFORMA

Em primeiro lugar, como foi possível observar, as secretarias que continuaram existindo após a reforma administrativa do governo Marchezan foram as mais “tradicionais” responsáveis por políticas públicas primordiais para o bem estar social na maioria dos sistemas políticos, como saúde (SMS), educação (SMED), segurança (SMseg) e cultura (SMC) (SPING-ANDERSEN, 1991). Além delas, a SMF, responsável pelas contas do Município, a PGM, responsável pela defesa jurídica do município e o GP, praticamente indissolúveis, perduraram.

Dentre essas estruturas, pudemos observar que a quantidade de CCs, e consequentemente a influência política do poder executivo no dia a dia das secretarias (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015), da SMS, da SMED, da SMC, da SMF e da PGM não tiveram grande alteração. Já a SMSeg teve um considerável aumento no número total de CCs, mostrando uma inclinação do Governo em ter mais controle e influencia na segurança municipal. Finalmente o GP, órgão que está sob total controle e a serviço do Prefeito, foi o que teve a menor redução no número absoluto e proporcional de CCs.

Se considerarmos essas 7 secretarias, o número total de CCs foi de 245, no fim do Governo Fortunati, para 199 até o atual momento do Governo Marchezan, havendo, portanto, uma redução de 46 CCs. Para os cofres públicos, isso significa uma diminuição de gastos mensais com pagamento de CCs, nessas secretarias, de 19,78%, em relação ao governo anterior. Em termos nominais, o valor reduzido é de R\$ 437.183,32.

Todavia, se olharmos o valor percentual de gastos com CCs em relação aos gastos totais dos governos com o pessoal ativo na administração direta em cada secretaria, é notório que a estrutura se manteve, com algumas pequenas variações. Conforme a tabela:

Tabela 11 – Relação dos custos referentes a CCs com o pessoal ativo por secretaria em cada gestão

Secretarias	Gasto com Pessoal - Fortunati	Gasto com CCs - Fortunati	Percentual CCs Fortunati	Gasto com Pessoal - Marchezan	Gasto com CCs - Marchezan	Percentual CCs Marchezan
GP	R\$ 1.445.895,78	R\$ 843.281,58	58,32%	R\$ 851.217,07	R\$ 482.271,02	56,66%
PGM	R\$ 3.457.381,78	R\$ 327.549,31	9,47%	R\$ 3.380.815,15	R\$ 218.592,63	6,47%
SMC	R\$ 1.020.259,13	R\$ 167.734,45	16,44%	R\$ 1.020.259,13	R\$ 171.608,53	16,82%
SMED	R\$ 28.225.900,93	R\$ 218.818,43	0,78%	R\$ 26.284.942,19	R\$ 191.514,90	0,73%
SMF	R\$ 7.227.628,10	R\$ 259.805,26	3,59%	R\$ 6.364.806,47	R\$ 279.875,87	4,40%
SMS	R\$ 36.592.598,45	R\$ 297.385,12	0,81%	R\$ 32.894.906,14	R\$ 285.725,01	0,87%
SMSEG	R\$ 2.747.729,18	R\$ 95.918,53	3,49%	R\$ 2.901.292,70	R\$ 143.721,40	4,95%

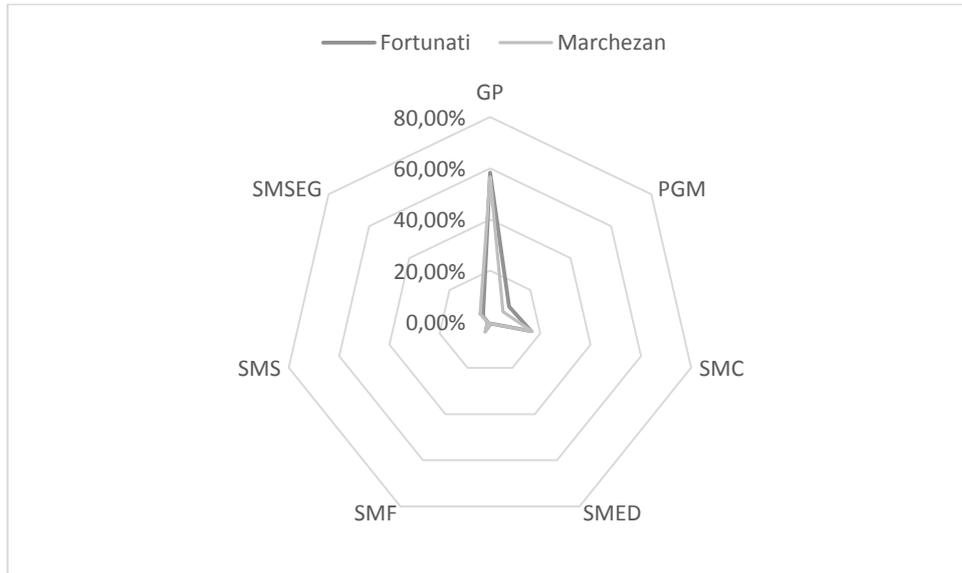
Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Através da tabela, podemos perceber que mesmo com a redução ou o aumento dos gastos com CCs, o valor percentual referente ao total de servidores ativos é muito semelhante nos dois governos. Enquanto no GP, na PGM e na SMED houve uma pequena redução no governo Marchezan, a SMC, a SMF, a SMS e a SMSEG demonstraram um leve aumento nos gastos proporcionais.

As relações podem ser observadas pelo gráfico:

Gráfico 11 – Percentual de gastos com CCs em relação aos gastos com pessoal ativo por Gestão nas secretarias



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

A partir do gráfico, fica fácil perceber os gastos com CCs em relação aos gastos com pessoal ativo nas duas gestões são muito semelhantes. Nas duas gestões, o maior gasto proporcional com CCs é no GP pelo fato de, como explicado antes, ser a instituição que está sob total responsabilidade e controle político partidário.

Por outro lado, na reforma administrativa aprovada pela a Lei complementar nº 810, apesar da redução de secretarias, pudemos ver que as medidas, no que tange a quantidade de CCs e os gastos com os mesmos, foram diferentes em cada um de seus eixos. Nos aspectos de “infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais”, foi percebido que houve apenas uma pequena redução no Governo Marchezan em relação ao Governo Fortunati do número total de CCs nas secretarias. Apesar de reduzir em mais da metade o numero de instituições da estrutura burocrática que lida com o segmento supracitado, o atual governo não se preocupou em diminuir proporcionalmente os servidores ligados diretamente a sua gestão.

Dessa forma, o controle e atuação do poder executivo através de CCs nesse segmento organizacional do Estado seguiu semelhante ao do governo anterior, em termos quantitativos. Também existe a possibilidade da distribuição de cargos ter se mantido para fins clientelistas, de troca de favores e composição da base eleitoral, como vimos em Martins (1997) e em Abrucio, Pedroti e Pó (2010).

Já nos aspectos relacionados ao Desenvolvimento Humano, apesar da criação de somente uma “supersecretaria” para lidar com diversos setores de políticas públicas, o governo não diminuiu a quantidade de CCs. Ao invés disso, foi aumentada em mais da metade a quantidade total de cargos.

Por um lado, podemos considerar a hipótese de que essa “supersecretaria” necessita de mais pessoas ligadas ao governo para conseguir, de fato, atingir os objetivos propostos na sua criação. Ainda assim, a ideia de loteamento de cargos com fins políticos clientelistas, que como vimos, esteve sempre presente na história do Brasil, não pode ser descartada. De qualquer forma, vale levantar a questão se é produtivo em termos de gestão eficaz, efetiva e eficiente, extinguir vários órgãos que já tem seus protocolos, suas rotinas e suas funções em pleno vigor, para aglomerar suas funções em uma só instituição e criar seu organograma de funcionamento a partir do zero. Como vimos, no caso Collor, essa ideia além de não ter dado certo, em pouco tempo depois foi revogada (COSTA, 2008).

O último eixo da reforma, os aspectos estratégicos e logísticos do Governo, foi o que demonstrou maior redução, em relação ao governo anterior, no número total de CCs presentes nas secretarias. Além disso, foi criada a Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTC), que até o mês de outubro de 2018, não possui nenhum CC, refletindo uma grande valorização dos servidores concursados e uma grande autonomia da instituição em relação ao Governo (LOPEZ, 2015).

A partir dessas informações, é possível afirmar que foi nesse setor da reforma administrativa, em relação aos outros dois, que o governo valorizou mais os servidores públicos de carreira. Como consequência desse fato, foi menor a necessidade de distribuir CCs nessa área, em relação ao Governo Fortunati.

Entre os aumentos e reduções do número de CCs nessas 3 áreas da reforma, o custo com CCs migrou de R\$ 3.028.470,58 referente às 16 secretarias mais o DEP no Governo Fortunati, para R\$ 2.784.040,73 nas 9 novas secretarias do Governo Marchezan. Portanto, foi apresentada uma redução de gastos mensais com CCs de 8,07%, ou R\$ 244.429,85, em relação ao Governo anterior.

Se por um lado, nas secretarias que seguiram existindo, a relação percentual de gastos com CCs e com pessoal ativo não teve grande variação com a troca de governo, nos eixos estruturais a diferença é substancial. Como podemos ver na tabela:

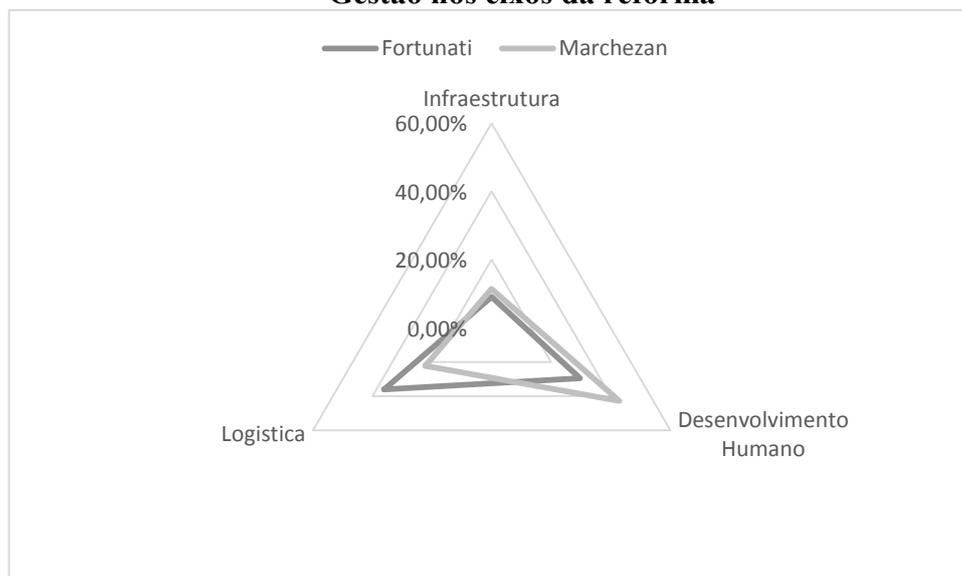
Tabela 12 – Relação dos custos referentes a CCs com o pessoal ativo por eixo da reforma administrativa

Setores da Reforma	Gasto com Pessoal - Fortunati	Gasto com CCs - Fortunati	Percentual CCs Fortunati	Gasto com Pessoal - Marchezan	Gasto com CCs - Marchezan	Percentual CCs Marchezan
Infraestrutura	R\$ 9.236.944,24	R\$ 834.499,99	9,03%	R\$ 6.127.768,28	R\$ 699.980,05	11,42%
Desenvolvimento Humano	R\$ 1.643.680,01	R\$ 487.205,44	29,64%	R\$ 1.678.755,08	R\$ 719.198,40	42,84%
Logístico	R\$ 4.732.590,87	R\$ 1.706.765,15	36,06%	R\$ 6.136.966,70	R\$ 1.364.862,28	22,24%

Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

No Governo Fortunati, o gasto com CCs relativo ao gasto com servidores ativos foi de 9,03% no setor de Infraestrutura, 29,64% no setor de Desenvolvimento Humano e 36,06% no setor Logístico. Já no Governo Marchezan, os gastos foram respectivamente 11,42%, 42,84% e 22,24%. A transferência de recursos fica evidenciada no gráfico:

Gráfico 12 – Percentual de gastos com CCs em relação aos gastos com pessoal ativo por Gestão nos eixos da reforma



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre
Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

Aqui, podemos observar claramente uma transferência de prioridades na alocação dos CCs. O gasto com CCs relativo ao gasto com servidores ativos migrou do setor de logística, no Governo Fortunati, para o setor de Desenvolvimento Humano, na atual gestão. Esse dado fortalece a ideia posta anteriormente de que o Governo Marchezan deu prioridade e autonomia aos servidores no setor Logístico.

Finalmente, a distribuição CCs em todas as secretarias da administração direta de Porto Alegre em cada gestão pode ser observada na ultima tabela desse trabalho:

Tabela 13 – Total de CCs na administração direta de Porto Alegre nas gestões Fortunati e Marchezan

Gestão		CC4	CC5	CC6	CC7	CC8	Total Geral
Fortunati	CCs da administração direta	121	218	166	119	59	683
Marchezan	CCs da administração direta	73	197	158	113	44	587

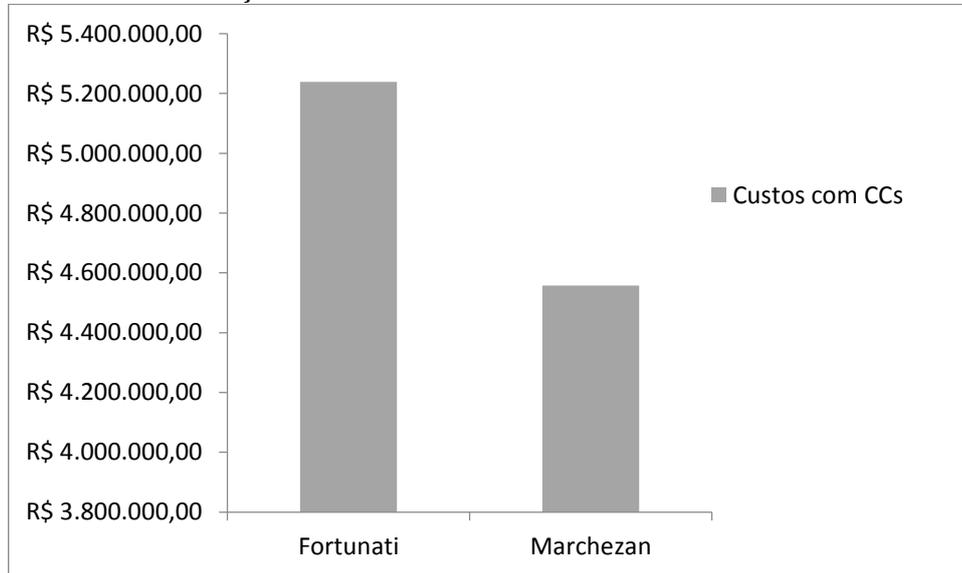
Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

De 683 CCs no Governo Fortunati, para 587 CCs no Governo Marchezan. Foi esse o saldo, no que diz respeito à quantidade de cargos, de todos os rearranjos realizados pela atual gestão na administração direta do município. A redução foi de 14,06% em relação ao governo anterior, que representa 96 cargos.

As implicações financeiras, de acordo com o gráfico:

Gráfico 13 – Total do Vencimento Básico Mensal de todos os CCs nas Secretarias da Administração Direta dos Governos Fortunati e Marchezan



Fonte: Portal da Transparência de Porto Alegre

Nota: Manipulação dos dados feita pelo autor

A redução na quantidade de CCs no Governo Marchezan impactou em uma economia nos cofres públicos de R\$ 681.613,17 mensais. Enquanto o Governo Fortunati tinha um gasto de R\$ 5.238.963,26, o gasto do Governo Marchezan é, atualmente, de R\$ 4.557.350,09 com CCs na administração direta do município. Em termos percentuais, o Governo Marchezan gasta 13,01 a menos que a gestão anterior. Se esse padrão se mantiver durante um ano de governo, considerando o décimo terceiro salário, a economia anual é de R\$ 8.860.971,21.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível verificar nessa pesquisa, que mesmo com uma grande reforma administrativa realizada na gestão do prefeito Marchezan, as estruturas básicas da organização burocrática foram mantidas. Em consonância ao que foi apresentado no quadro teórico, fica nítido que mesmo em termos municipais, ainda existem setores com grande autonomia, ou um alto nível de insulamento. O “alto clero” da burocracia, assim como foi ao longo de toda a história da administração pública brasileira, demonstra ter raízes profundas nas estruturas da administração pública.

No que diz respeito às criações e extinções de secretarias, observamos a preocupação do governo em três setores estratégicos: infraestrutura, urbanismo e problemas ambientais; desenvolvimento humano e aspectos estratégicos e logísticos. Dentre elas, foram adotados critérios diferentes para a alocação de cargos.

Enquanto no primeiro eixo, reduziu-se em mais da metade o número de secretarias, o número de CCs a menos em relação à gestão anterior, foi de apenas de 11,21%. No segundo eixo, foram aglutinadas as funções de 5 secretarias em apenas 1; e em sentido contrário, a quantidade de CCs aumentou. No último eixo, o número de secretarias reduziu em apenas 1, ainda assim, a quantidade de CCs diminuiu consideravelmente.

Em relação aos recursos financeiros investidos em CCs, pelos governos, a gestão Marchezan gasta menos, tanto nas secretarias que permaneceram quanto nas novas secretarias, como um todo. Ainda assim, o gasto proporcional em relação aos servidores ativos é muito semelhante nas estruturas remanescentes. Por outro lado, após a reforma administrativa houve uma migração de recursos “CCs” do chamado eixo logístico no governo Fortunati para o eixo de desenvolvimento Humano, no Governo Marchezan.

A primeira grande conclusão desse trabalho, é que houve uma considerável redução de despesas com Cargos Comissionados na gestão Marchezan, gerando impacto nas receitas do município. Já em termos organizacionais, conclui-se que houve uma grande reestruturação da organização burocrática, uma vez que mais da metade das secretarias foram extintas e substituídas por novas.

Ainda assim, os impactos funcionais e sociais dessa reforma não ficam evidenciados por essa pesquisa. O trabalho, apesar de levantar hipóteses, não responde questões como: quais os objetivos da atual gestão com a reforma? Eles foram alcançados? Porquê certas secretarias não foram extintas? Quais os critérios para a distribuição de cargos em cada setor? Para tanto,

seria necessária uma pesquisa mais direcionada sobre reforma administrativa e que contasse com métodos qualitativos de pesquisa como entrevistas com os secretários, o prefeito e os demais atores envolvidos nessa reforma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 3-55, 1998.

ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (eds.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 27-71.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, Jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jul. 2018.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 14 n. 40. jun. 1999 Disponível em <www.scielo.br/pdf/rbsoc/v14n40/1712>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BORGES, André; COELHO, Denilson Bandeira. **O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional**. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>>. Acesso em 8 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 nov. 2018.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTI, Sergio; LOTTA, Gabriela; ROCHA, Roberto. Contribuições dos Estudos Sobre Burocracia de Nível de Rua. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. p. 227-246. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n.

5, p. 829-874, out. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000500003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 nov. 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Set. 1991. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso acesso em: 21 nov. 2018. .

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 54. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a05.pdf> >. Acesso em: 20 set. 2018.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. Disponível em: <<http://politicaedireito.org/br/wp-content/uploads/2017/02/Os-donos-do-poder-Formacao-do-Raymundo-Faoro.pdf>> Acesso em: 10 out. 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Editora Penso, 2013. p. 41-52. Disponível em: <<http://www.ets.ufpb.br/pdf/MPPGAV-Turma%203/2%20Metodos%20quantitativ%20e%20qualitativ%20-%20IFES/Bauman,%20Bourdieu,%20Elias/Livros%20de%20Metodologia/Flick%20-%20Introducao%20%E0%20Metodologia%20da%20Pesquisa.pdf> >. Acesso em: 27 jun. 2018.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

JEFFERSON, Roberto. **Nervos de aço: depoimento a Luciano Trigo**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

KLUGER, Elisa. A contraposição das noções de técnica e política nos discursos de uma elite burocrática. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 75-96, set. 2015.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000300075&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 nov. 2018.

LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, Sergio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999. Acesso em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=en&nrm=iso>.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, n. 8. Brasília, 1997. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1748/1/caderno%20enap%208.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, set./out. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7041/5599>>. Acesso em: 10 out. 2018.

PACHECO, Regina Silva. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria. Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PIRES, Roberto. **Burocracias, Gerentes e Suas “Histórias De Implementação”**: Narrativas Do Sucesso e Fracasso de Programas Federais. Caxambu: ANPOCS, 2011.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

PORTO ALEGRE. Lei orgânica municipal de Porto Alegre. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/gmtsh>>. Acesso em: 31 jul. 2018.
Portal da transparência de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=11>. Acesso em: 25 jun. 2018.

ObservaPoa. Representantes do SIM. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/sim_-_2018-08-10_-_representantes_do_sim.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. **Sociologias**, jun. 2009, n. 21, p. 344-365. ISSN 1517-4522. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/14>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

SANTOS, André Marenco dos. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 01-20, Jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. As possibilidades das Metodologias Informacionais nas práticas sociológicas: por um novo padrão de trabalho para os sociólogos do Século XXI. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 5, p. 116-148, jun. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222001000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 jun. 2018.

SANTOS, Luiz Alberto. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 1, p. 5-28, 2009.

Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8/6> >. Acesso em: 3 out. 2018 .

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 nov. 2018.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista brasileira Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-40, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 nov. 2018.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. Organização e tradução de Edmundo Campos. In: **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 15-28.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: UNB, 2004. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

WISE, Recascino Wise. Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669–680, November/December 2004.