

César Bruno de Almeida

**A BUROCRACIA COMO CAPACIDADE ESTATAL:
UMA ANÁLISE APLICADA AO SISTEMA SEDINOR/IDENE**

Belo Horizonte

2018

César Bruno de Almeida

A BUROCRACIA COMO CAPACIDADE ESTATAL: UMA
ANÁLISE APLICADA AO SISTEMA SEDINOR/IDENE

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2018

A447b Almeida, César Bruno de.
Burocracia como capacidade estatal [manuscrito] : uma análise aplicada ao sistema Sedinor/Idene / César Bruno de Almeida. – 2018. [7], 135 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 120-126

1. Burocracia – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Desenvolvimento regional – Minas Gerais. 4. Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene-MG). 5. Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR-MG). I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 35.077.3(815.1)

César Bruno de Almeida

Burocracia como capacidade estatal: uma análise aplicada ao sistema SEDINOR/IDENE.

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Banca Avaliadora

Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Professora examinadora – Laura da Veiga – Fundação João Pinheiro

Professor examinador – Marcos Arcanjo de Assis – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 28 de junho de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus: toda honra seja dada à Ele. Agradeço ao Júlio, à Solange e à Karina que me ajudaram a chegar até aqui. Agradeço à Sylvia pela paciência e afeto. Agradeço aos meus familiares e amigos pelo apoio e inspiração. Agradeço ao Fernando Sette pelos momentos de auxílio e tutoria. Agradeço aos meus colegas de estágio e de CSAP pelo companheirismo nessa caminhada. Agradeço ao meu orientador, Professor Ricardo Carneiro, pelo auxílio, paciência e dedicação na realização deste trabalho.

"Somente quem tem a vocação da política terá certeza de não desmoronar quando o mundo, do seu ponto de vista, for demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para o que ele lhe deseja oferecer. Somente quem, frente a tudo isso, pode dizer "Apesar de tudo!" tem a vocação para a política."

(Max Weber)

RESUMO

A proposta deste trabalho é analisar a capacidade técnico-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE com base nos critérios característicos do modelo burocrático. Para que essa análise possa ser realizada, este trabalho discute o conceito de capacidade estatal, ressaltando a capacidade técnico-administrativa, e como essa capacidade está ligada ao modelo burocrático. A partir dessa relação apresenta-se o modelo burocrático que é utilizado para analisar o sistema estudado, com destaque para seu corpo técnico. Com o arcabouço teórico formulado, são utilizados recursos metodológicos, como um levantamento de dados a fim de caracterizar o corpo técnico do sistema; uma pesquisa de campo, com a realização de entrevistas, que buscam captar a percepção de alguns atores importantes do alto escalão do sistema à respeito de aspectos do modelo burocrático no contexto analisado; e por fim, o cálculo do grau de burocracia das dimensões burocráticas do sistema na percepção dos servidores das carreiras do IDENE. Conclui-se que o sistema SEDINOR/IDENE apresenta características do modelo burocrático que precisam ser aprimoradas para a melhora da capacidade técnico-administrativa do sistema. Destaca-se a dimensão burocrática competência técnica como a que mais se coloca distante do modelo burocrático e merece mais atenção.

Palavras-chave: Capacidade Estatal, Capacidade Técnico-Administrativa, Modelo Burocrático, Dimensões Burocráticas.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the technical-administrative capacity of the SEDINOR/IDENE system based on the criteria characteristic of the bureaucratic model. For this analysis to be carried out, this paper discusses the concept of state capacity, highlighting the technical-administrative capacity, and how this capacity is linked to the bureaucratic model. From this relation, we present the bureaucratic model that is used to analyze the studied system, with emphasis on its technical staff. With the theoretical framework formulated, methodological resources are used, such as a data survey in order to characterize the technical body of the system; a field research, with the accomplishment of interviews, that seek to capture the perception of some important actors of the high level of the system with regard to aspects of the bureaucratic model in the analyzed context; and finally, the calculation of the bureaucracy of the bureaucratic dimensions of the system in the perception of the servers of the IDENE career. It is concluded that the SEDINOR/IDENE system presents characteristics of the bureaucratic model that need to be improved to improve the technical-administrative capacity of the system. It emphasizes the bureaucratic dimension technical competence as the one that places itself far from the bureaucratic model and deserves more attention.

Keywords: State Capacity, Technical-Administrative Capacity, Bureaucratic Model, Bureaucratic Dimensions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A BUROCRACIA COMO CAPACIDADE ESTATAL	17
2.1 Notas sobre Capacidade Estatal.....	17
2.2 Notas sobre a Burocracia.....	21
2.3 As dimensões burocráticas	25
2.4 Críticas à burocracia: disfunções burocráticas e <i>public choice</i>	31
2.5 Resultados sociais da dominação burocrática	35
3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O SISTEMA SEDINOR/IDENE	40
3.1 Teorias de Desenvolvimento Regional.....	40
3.2 Intervenções no Norte e Nordeste de Minas Gerais: da SUDENE ao sistema SEDINOR/IDENE.....	45
3.3 O sistema SEDINOR/IDENE.....	52
4 ANÁLISE DO CORPO TÉCNICO DO SISTEMA SEDINOR/IDENE	58
5 PERCEPÇÕES DE ATORES DO SISTEMA SEDINOR/IDENE	84
6 ANÁLISE DAS DIMENSÕES BUROCRÁTICAS DO SISTEMA SEDINOR/IDENE	95
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
8 REFERÊNCIAS	120
APÊNDICES	127
Apêndice A - Afirmções do Questionário aplicado aos servidores do IDENE para cálculo das dimensões burocráticas.....	127
Apêndice B - Roteiro da entrevista realizada com atores relevantes do sistema SEDINOR/IDENE.....	130
ANEXOS	131
Anexo A- Área de atuação sistema SEDINOR/IDENE	131
Anexo B - Lista de municípios que compõem a área de atuação do sistema SEDINOR/IDENE	132
Anexo C - Organograma IDENE.....	135

1 INTRODUÇÃO

O estado de Minas Gerais possui fortes diferenças regionais. Aspectos culturais, climáticos e econômicos influenciam de diferentes maneiras o desenvolvimento das variadas regiões do estado e acabam produzindo desigualdades sociais e econômicas. As regiões norte e nordeste do estado elucidam com clareza o resultado desse processo desigual de desenvolvimento por serem as que concentram os piores resultados sociais do estado.

Com o intuito de combater essas desigualdades, o Governo do Estado de Minas Gerais criou, em 2003, um arranjo institucional que posteriormente se tornaria o atual sistema SEDINOR/IDENE. Esse sistema tem atuado no sentido de desenvolver, coordenar e articular políticas públicas junto a outros atores públicos e privados para influenciar positivamente a trajetória de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas de Minas Gerais. A atuação desse sistema merece atenção por estar vinculada a uma temática tão importante para os cidadãos mineiros, uma vez que um bom desempenho de suas ações é fundamental para o desenvolvimento de Minas Gerais e do Brasil.

Nesse contexto, os elementos que afetam o desempenho das organizações públicas ganham relevância por oferecerem um norte para o entendimento dos resultados das agências públicas no combate às desigualdades regionais. A respeito disso, surgiram os estudos relacionados às capacidades estatais. Dentro desse campo de estudos, Pires e Gomide (2014) elencam duas capacidades centrais para o processamento das políticas públicas pelas agências de Estado: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades políticas. Essas capacidades são resultantes da interação de diferentes atores em um complexo arranjo institucional e influenciam diretamente a produção das políticas e ações governamentais.

Reconhecendo que as capacidades estatais das agências públicas influenciam diretamente o desempenho dessas no alcance dos objetivos organizacionais, é possível destacar que a capacidade política se relaciona a diversos fatores externos ao contexto organizacional enquanto a capacidade técnico-administrativa se relaciona mais diretamente a aspectos intraorganizacionais. Por esse motivo, esse trabalho se propõe analisar a capacidade técnico-administra do sistema SEDINOR/IDENE reconhecendo a possibilidade de contribuir positivamente para a melhora de sua atuação. Para realizar essa análise, o modelo burocrático

ganha centralidade por ser referência na análise das capacidades técnico-administrativas das agências públicas.

Esse modelo, que é bastante discutido em diferentes áreas do conhecimento, como a sociologia, a ciência política e a administração, propõe a racionalização dos processos na busca do melhor rendimento em qualquer espécie de tarefas (WEBER, 2010). Além disso, o modelo burocrático possui valores inerentes ao setor público como impessoalidade, mérito e competência técnica. Evans (2004) e Evans e Rauch (2014) mostram que Estados que possuíam, no período por eles estudados, uma capacidade técnico-administrativa em suas instituições econômicas próxima ao modelo burocrático, apresentaram maior desenvolvimento econômico. Por outro lado, países que possuíam uma burocracia distante desse modelo apresentaram resultados econômicos menos favoráveis. É possível admitir que a proximidade de organizações públicas com o tipo ideal burocrático pode ser um bom indicador de desempenho da capacidade técnico administrativa.

Logo, uma vez que o sistema SEDINOR/IDENE é o braço do Governo do Estado de Minas Gerais responsável por articular, coordenar e executar políticas públicas que visem combater as desigualdades regionais presentes nas regiões norte e nordeste de Minas Gerais (regiões consideradas as menos desenvolvidas do Estado), estudar a capacidade técnico administrativa desse sistema é importante, à medida que seu bom desempenho pode contribuir diretamente para o desenvolvimento dessas regiões e conseqüentemente do estado.

Nesse sentido, analisar a capacidade técnico administrativa do sistema SEDINOR/IDENE com base no modelo burocrático, torna-se objeto plausível de pesquisa e justifica a elaboração desse trabalho. Esse estudo é interessante tanto para a sociedade mineira quanto para a organização em questão, uma vez que identificar as possibilidades de melhoria desse sistema pode contribuir para sua consolidação e fortalecimento, favorecendo um alcance mais efetivo dos resultados finalísticos da sua atuação.

Com base na discussão exposta, o desenvolvimento desse trabalho foi norteado a partir da discussão do tema, que é “a Burocracia como capacidade estatal”. Esse tema indica que a análise do corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE, por meio de uma lente burocrática, é capaz de indicar se a capacidade técnico-administrativa dessa organização pública é adequada ou compatível com a entrega eficiente dos objetivos a que se propõe.

O problema de pesquisa colocado para nortear essa discussão é: “em que medida a capacidade técnico-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE se aproxima do modelo burocrático?”. Para responder a essa questão, o trabalho buscou alcançar seu objetivo geral que é “analisar a capacidade técnico-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE com base em critérios característicos do modelo burocrático”.

O objetivo geral do trabalho teve o intuito de responder ao problema de pesquisa colocado e está vinculado a outros cinco objetivos específicos sendo eles:

- a) Analisar a literatura sobre burocracia como capacidade estatal;
- b) Realizar um resgate histórico do sistema SEDINOR/IDENE, seus objetivos, estrutura e mudanças pelas quais passou;
- c) Analisar aspectos formais do corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE como vínculos entre a administração pública e seus funcionários, organização, remuneração e atuação do corpo técnico;
- d) Analisar a percepção de atores chaves da estrutura do sistema SEDINOR/IDENE sobre a aspectos ligados à atuação do corpo técnico do sistema e
- e) Analisar as dimensões burocráticas do sistema SEDINOR/IDENE com base na percepção dos servidores das carreiras do IDENE.

Destaca-se que cada objetivo específico inspirou a construção dos capítulos que compõe o desenvolvimento desse trabalho, que se estrutura em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

Nesse sentido, o capítulo 2 foi desenvolvido com o intuito de alcançar o primeiro objetivo específico do trabalho que é analisar a literatura sobre capacidade estatal e burocracia. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica que é “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 2002, p. 44). Logo, ao rever autores com conceitos e estudos sobre capacidades estatais e burocracia, o trabalho realizou uma pesquisa bibliográfica, cuja principal vantagem “reside no

fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2002, p. 45). A pesquisa bibliográfica buscou auxiliar o entendimento dos fenômenos observados no caso em questão.

O capítulo 3 buscou aproximar o leitor do sistema SEDINOR/IDENE. Por esse motivo, tal capítulo foi elaborado com a intenção de realizar um resgate histórico do sistema SEDINOR/IDENE, seus objetivos, estrutura e mudanças pelas quais passou. Para tanto, o capítulo é iniciado realizando uma breve pesquisa bibliográfica, que visou desenvolver um embasamento teórico que permita entender a dinâmica das políticas de desenvolvimento regional e das intervenções políticas nas regiões de atuação do sistema. Na sequência, foi realizada uma pesquisa documental na tentativa de recuperar publicações e documentos institucionais que ajudem na compreensão da construção histórica, estrutura atual e atuação do sistema SEDINOR/IDENE. “A pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico” (GIL, 2002, p. 45). Dessa forma, buscou-se recuperar legislações e normas internas do sistema capazes de subsidiar o entendimento do funcionamento e da estrutura do sistema.

O capítulo 4 trata do terceiro objetivo específico do trabalho, que é analisar os aspectos formais do corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE como vínculos entre a administração pública e seus funcionários, organização, remuneração e atuação do corpo técnico. Esse capítulo tem o intuito de entender a organização do corpo técnico do sistema, de modo que seja possível aproximar essa realidade da literatura proposta no capítulo 2. Nesse sentido, a construção do capítulo 4 é fundamental no entendimento da realidade que se encontra a burocracia do sistema.

Para tanto, foram utilizados dois recursos metodológicos: primeiro, a realização de uma pesquisa documental para o entendimento legal das formas de contratação utilizadas pelo sistema SEDINO/IDENE, e, segundo, a realização de um levantamento de dados e informações do corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE junto à Gerência de Recursos Humanos (GRH) do IDENE. As informações coletadas foram: quantidade de funcionários, alocação dos funcionários no sistema, remuneração dos funcionários, formas de contratação dos funcionários, formação do corpo técnico dos servidores das carreiras do IDENE, informações sobre os concursos do IDENE, tempo de atuação dos funcionários no sistema, entre outras utilizadas ao longo do desenvolvimento do capítulo.

O levantamento de dados feito nesse capítulo teve o intuito de coletar informações que ajudem a compreender a relação das carreiras da organização com a teoria burocrática. Nesse sentido, procedeu-se “à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados” (GIL, 2002, p. 50).

Na tentativa de coletar informações e percepções empíricas do objeto estudado, foi realizado um estudo de campo através de entrevistas com alguns atores centrais do sistema SEDINOR/IDENE. Essa pesquisa foi detalhada no desenvolvimento do capítulo 5. O intuito das entrevistas é captar a percepção desses atores a respeito de questões relativas a capacidade técnica-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE. De acordo com Gil (2002, p. 53) “basicamente, a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo”.

Nesse contexto, as entrevistas seguiram um roteiro estruturado, elaborado pelo autor. As questões da entrevista foram analisadas no capítulo 5 do trabalho. As entrevistas foram realizadas entre os dias 09 e 25 de abril de 2018. Foram entrevistados cinco atores do sistema SEDINOR/IDENE: o Diretor-Geral do IDENE, o Auditor Seccional do sistema IDENE, a Diretora da Diretoria de Captação, Qualificação e Inclusão Regional da SEDINOR, a Diretora de Planejamento, Gestão e Finanças do IDENE, e a Diretora da Diretoria de Inclusão Social e Produtiva do IDENE. O propósito dessas entrevistas foi analisar a percepção de alguns dos atores-chaves da estrutura do sistema a respeito de alguns aspectos ligados à atuação do corpo técnico da organização.

O capítulo 6 teve o intuito de analisar as dimensões burocráticas do sistema SEDINOR/IDENE com base na percepção dos servidores das carreiras do IDENE. A teoria por trás das dimensões burocráticas é apresentada no capítulo 2. É interessante, entretanto, já apresentar a metodologia utilizada para o cálculo e análise das dimensões burocráticas do sistema.

O cálculo das dimensões burocráticas do sistema SEDINOR/IDENE segue o modelo de Hall (1961). Em seu trabalho, Hall mostra que o modelo burocrático possui

características que podem se manifestar em maior ou menor grau nas organizações. Ele busca desenvolver um método de pesquisa e análise que capture, empiricamente, a manifestação dessas características nas organizações. Para isso, Hall (1961) descreveu seis dimensões que contemplam as principais características da burocracia, sendo elas: Hierarquia de Autoridade, Sistema de Regras, Sistema de Procedimentos, Divisão do Trabalho, Impessoalidade e Competência Técnica.

Para mensurar a presença dessas dimensões nas organizações, Hall (1961) desenvolve um questionário fechado cujas questões foram desenvolvidas com afirmações relativas às diferentes dimensões da burocracia, e o aplica aos funcionários das organizações estudadas com intuito de captar a percepção desses funcionários a respeito da presença dessas dimensões nas organizações. A escala utilizada nas respostas do questionário de Hall (1961) é uma escala Likert, que é caracterizada por conter itens para os quais existem geralmente cinco categorias de respostas, indo do pleno acordo ao pleno desacordo com as afirmações (MALHOTRA, 2001 *apud* MENEGASSI, 2007).

O questionário é uma técnica estruturada para coleta de dados, que consiste em uma série de perguntas que um entrevistado deve responder (MALHOTRA, 2001 *apud* MENEGASSI, 2007). Nesse contexto, as afirmações do questionário podem ser analisadas pelo respondente por meio de uma escala em que a afirmação realizada pode se aplicar ou não à organização estudada. Com base nas respostas, é possível quantificar a presença (ou não) das dimensões burocráticas em uma dada organização com base na percepção de seus funcionários.

No caso do presente trabalho, o questionário desenvolvido utilizou como base os trabalhos de Hall (1961) e de Menegassi (2007), que utilizaram a mesma metodologia. As questões foram adaptadas para a realidade da pesquisa proposta. O questionário desenvolvido é fechado. De acordo com Menegassi (2007, p. 46) esse tipo de questionário possui vantagens como “a facilidade de preenchimento do questionário, a não necessidade do respondente escrever (...) e ainda a facilidade de se codificar os dados para a análise”.

Em relação às questões do questionário, foram realizadas sessenta e duas afirmações sendo: doze referentes à dimensão burocrática Hierarquia da Autoridade e dez afirmações para as demais dimensões burocráticas. À exemplo do questionário de Hall

(1961), a escala utilizada nessa pesquisa é uma escala Likert com os seguintes itens: Verdadeiro, Mais Verdadeiro que Falso, Mais Falso que Verdadeiro e Falso. O modelo final do questionário se encontra no apêndice A desse trabalho.

O questionário foi aplicado por meio da plataforma Google Docs. Essa plataforma possibilita a criação e a aplicação de questionários virtuais. Ela é prática por permitir que o respondente acesse o questionário por qualquer instrumento que o conecte à rede mundial de internet. Logo, seja por computadores, smartphones, tablets ou qualquer outro recurso tecnológico, o questionário poderia ser acessado. Outra vantagem do Google Docs é a compilação dos dados para a análise. Essa ferramenta permite que as respostas sejam acessadas por meio de softwares de análise de dados que facilitam o tratamento dos dados e desenvolvimento da pesquisa.

Foi realizado um pré-teste do questionário entre os dias 06 de abril de 2018 e 08 de abril de 2018. O pré-teste foi aplicado junto a outros estagiários do sistema SEDINOR/IDENE na tentativa de identificar eventuais problemas na estruturação do questionário e na utilização do Google Docs. No dia 08 de abril todas as adequações ao questionário já haviam sido realizadas.

O questionário foi aplicado entre os dias 09 e 25 de abril de 2018. Ele foi enviado via correio eletrônico para todos os servidores das carreiras do IDENE. Um primeiro correio eletrônico foi enviado dia 09 de abril e um segundo correio eletrônico foi enviado dia 16 de abril. Nesses correios eletrônicos, foi enviado o endereço eletrônico para o preenchimento do questionário junto às explicações e motivações da realização dessa pesquisa.

A escolha dos servidores de carreira do IDENE tem como base o vínculo mais próximo desses funcionários com o sistema SEDINOR/IDENE uma vez que eles estão diretamente vinculados ao sistema, como é analisado no capítulo 4 do trabalho. O fato de esses funcionários possuírem estruturas de carreiras ligadas ao IDENE, e por consequência ao sistema, proporcionam um maior vínculo desses com a organização. Além disso, as características das carreiras desses funcionários se aproximam do modelo burocrático, em comparação com os vínculos dos demais funcionários do sistema. Essas duas características

foram utilizadas como critérios para a escolha desse grupo para responder o questionário dessa pesquisa.

Para a análise dos dados, foi considerado um valor de zero a três nas respostas das afirmações do questionário. Por exemplo, a oitava questão do questionário afirmava que: “Mesmo para pequenos problemas temos que consultar o superior para uma resposta final”. Essa afirmação é uma das doze afirmações da dimensão burocrática Hierarquia de Autoridade. O respondente poderia responder que essa afirmação é “Verdadeira”, “Mais Verdadeira do que Falsa”, “Mais Falsa do que Verdadeira” ou “Falsa”. Nesse caso, se ele respondesse “Verdadeira”, sua resposta seria valorada em três pelo fato dessa afirmação se aproximar das características da dimensão burocrática em questão. Da mesma forma, se a resposta for “Mais Verdadeira que Falsa” o valor seria dois, se for “Mais Falsa que Verdadeira” seria um e se for “Falso” seria zero.

Com base em todas as respostas, o cálculo realizado para quantificação do questionário resultante da divisão simples da soma dos valores das respostas de todos os respondentes (vinte e oito no caso), constituindo um valor médio de percepção dos respondentes para cada afirmação. Em posse da percepção de todas as médias de todas as afirmações de uma dada dimensão, soma-se o valor dessas médias resultando em algum dos valores dos intervalos apresentados no quadro 1.

Quadro 1 – Intervalos de valores máximo e mínimos possíveis na análise das dimensões burocráticas realizada no capítulo 6

Dimensão Burocrática	Valor Mínimo Possível	Valor Máximo Possível
Hierarquia da Autoridade	0	36
Divisão do Trabalho	0	30
Sistema de Regras	0	30
Sistema de Procedimentos	0	30
Impessoalidade	0	30
Competência Técnica	0	30

Elaboração Própria

O quadro 1 mostra que se todos os respondentes dos questionários avaliarem todas as afirmações de uma dada dimensão burocrática com uma resposta que seja

quantificável por zero, aquela dimensão seria valorada como zero – inexistindo, portanto, essa dimensão da burocracia na organização. Por outro lado, se todas as respostas fossem três, o valor total da dimensão poderia ser de trinta e seis (para a dimensão Hierarquia da Autoridade) ou trinta (para as demais dimensões).

Para facilitar a análise, o resultado das dimensões foi transformado em porcentagem podendo variar, para todas dimensões, de 0% a 100% de modo que quanto mais próximo de zero o resultado da presença da dimensão em questão na organização se aproximaria de 0%, De modo inverso, quanto mais próximo de trinta e seis ou trinta, o valor se aproximaria de 100%.

2 A BUROCRACIA COMO CAPACIDADE ESTATAL

Este capítulo representa um esforço para a compreensão de alguns conceitos importantes para a construção do argumento analítico desenvolvido no trabalho. O objetivo é entender a importância da burocracia na construção de capacidade técnico-administrativa das agências e organizações do Estado. Para isso, em um primeiro momento, são examinados conceitos e ideias relacionados à noção de capacidade estatal. Na sequência, o modelo burocrático, suas dimensões, disfunções e críticas são discutidas.

2.1 Notas sobre Capacidade Estatal

É de conhecimento amplo que as organizações do setor público possuem peculiaridades em relação às organizações dos demais setores. Por motivos diversos, as organizações públicas possuem uma lógica de construção e atuação singular, refletindo o fato de seus objetivos e finalidades serem bastante diferentes dos demais setores. Também é de conhecimento de todos que as agências públicas fazem parte do cotidiano de qualquer cidadão em qualquer país do mundo, por meio de leis, impostos, políticas públicas, representação, dentre outros temas.

Sendo assim, por que existem países que conseguem elaborar e implementar políticas públicas de forma mais eficaz, eficiente e efetiva que outros? As respostas para essa pergunta são bastante complexas e envolvem aspectos sociais, econômicos, históricos e culturais. Por esse motivo é interessante ser mais específico e analisar outras questões relevantes: em um mesmo governo de um mesmo país, por que algumas agências públicas conseguem resultados tão melhores que outras? Quais são as características que essas organizações precisam possuir e os desafios que devem enfrentar para produzir efetividade em suas ações? É tentando responder essas perguntas que ganharam impulso estudos sobre as capacidades estatais.

Um dos autores que procura entender a construção acadêmica de capacidade estatal é Grin (2012). Tal conceito começa a ser cunhado pela literatura através da análise de dois aspectos relacionados a ação dos governos: a capacidade de ação autônoma dos governos e o poder de agência. No primeiro caso, a literatura busca estudar como se deu o aprimoramento das estruturas governamentais com o intuito de responder a demandas de

políticas públicas (GRIN, 2012). É importante salientar que as demandas por políticas públicas crescem à medida que são garantidos novos direitos aos cidadãos (MARSHALL, 1967).

No segundo caso, e não menos importante, estuda-se como os processos de fortalecimento das capacidades governamentais, resultantes de maior autonomia e capacidade executora, se relacionam à análise institucional e à trajetória de configuração política e organizativa de um dado governo (GRIN, 2012). Ou seja, à medida que os direitos se ampliam as estruturas de Estado crescem e os governos se fortalecem. A dinâmica e a trajetória de fortalecimento dos governos e agências públicas, por outro lado, representam peculiaridades de cada um desses atores nesse processo de fortalecimento.

Entretanto, Grin (2012), é enfático ao destacar que o conceito de capacidade estatal não é algo tangível. Os modelos e análises das capacidades estatais são construídos com base na percepção dos efeitos que gera e das condições prévias passíveis de observação dos casos estudados. Por esse motivo, é interessante propor um modelo menos abstrato de análise das capacidades institucionais de modo a desenvolver um olhar mais operacional para o tema. Nessa seara, Gomide e Pires (2014) propõem um interessante modelo de análise das capacidades estatais passível de ser aplicado ao contexto brasileiro.

O trabalho de Gomide e Pires (2014) estuda os desafios de implementação de políticas públicas no contexto político-institucional brasileiro após promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88). Entre os principais pontos por eles analisados estão o “envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 16). Para os autores, ocorreu um aumento do número de atores nos processos decisórios do Estado, cuja justificativa é a ampliação dos instrumentos de controle, participação e transparência (GOMIDE; PIRES, 2014) resultantes da criação do Estado Democrático de Direito proposto pela CF-88.

A independência dos poderes da República, o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração pública (burocrático, parlamentar e judicial) fazem com que os gestores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas

públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (SÁ E SILVA, LOPEZ; PIRES, 2010).

A relação da administração pública (normalmente representada pela figura do gestor público) com os diferentes sistemas (representativo, participativo e o de controles burocráticos) traz consigo dinâmicas de atuação do gestor completamente distintas. Ao se relacionar com o sistema representativo, o gestor precisa entender a relação entre os poderes legislativo e executivo. Ao se relacionar com os diversos instrumentos de participação popular, seja por meio de fóruns regionais, conselhos, conferências, audiências, consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação, o gestor atua diante de um complexo sistema participativo. Além desses sistemas, o gestor ainda precisa se relacionar com os diversos instrumentos de controle da burocracia, como os mecanismos de *accountability* horizontal realizado por meio dos controles interno e externo, parlamentar e judicial (GOMIDE; PIRES, 2014).

A existência de inúmeros atores capazes de influenciar a construção e implementação de políticas públicas tem gerado divergências a respeito dos benefícios e dificuldades que eles podem trazer para as agências executoras. Gomide e Pires (2014) argumentam que as instituições democráticas colocam obstáculos na implementação de políticas públicas por envolver atores resistentes às mudanças, que tornam o processo de transformação lento. Eles também argumentam que o excesso de demandas sobre o sistema político dificulta a construção de um consenso necessário para a implementação de políticas públicas reduzindo a capacidade das agências de Estado realizarem projetos em tempo satisfatório.

Por outro lado, autores como Rodrik (2007) e Evans (2011) argumentam que a existência de inúmeros atores participantes do processo de promoção de políticas públicas pode proporcionar uma sinergia capaz de maximizar a ação governamental. Nessa linha de argumentação, Gomide e Pires (2014, p. 18) ressaltam que a atuação desses atores permite “a obtenção de informação e o aumento do conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e para a inovação nas soluções a serem perseguidas”.

Para melhor entender esse complexo ambiente institucional relacionado à implementação das políticas públicas brasileiras, Gomide e Pires (2014) propõe um modelo de análise voltado para o estudo dos arranjos institucionais de implementação.

O conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular de como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução para com seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (GOMIDE E PIRES, 2014, p. 21).

O modelo analítico de Gomide e Pires (2014) propõe que o arranjo institucional oferece às políticas públicas duas capacidades específicas: capacidade técnica e capacidade política. A capacidade técnica está relacionada a ideia weberiana de burocracia “contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (GOMIDE E PIRES, 2014, p. 20). A capacidade política, por seu turno, diz respeito “às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (GOMIDE E PIRES, 2014, p. 20). Observa-se que a capacidade política se relaciona com atores externos ao contexto da organização enquanto a capacidade técnico-administrativa se relaciona de forma mais substantiva com aspectos internos à organização. Comenta-se que existem outras capacidades estatais que não são tratadas nesse trabalho. A figura 1 abaixo ilustra o modelo proposto pelos autores.

Figura 1 – Modelo dos Arranjos Institucionais de Gomide e Pires - 2014



Fonte: Gomide e Pires (2014, P. 21).

Como mostra a figura 1, o arranjo institucional é resultado da interação e coordenação da burocracia com os sistemas participativo, representativo e os controles externos e internos. Essa interação evidencia os aspectos das capacidades técnica e política. Logo, uma política pública produz efeitos diante das capacidades políticas e técnicas da administração pública. Quanto mais elevadas forem essas capacidades, melhores tendem a ser os resultados dessa política pública. O inverso, entretanto, também é igualmente verdadeiro.

Diante do exposto, é possível responder algumas das questões colocadas no início desse tópico. Com base no modelo de Gomide e Pires (2014), as agências públicas e as políticas públicas que possuem um arranjo institucional favorável ao desenvolvimento de boas capacidades técnicas e políticas tendem a produzir bons resultados. Para a sequência desse trabalho, entretanto, é priorizada a análise da capacidade técnico-administrativa. A escolha dessa capacidade para análise diz respeito ao fato dela se colocar mais próxima de aspectos internos à organização ao contrário da capacidade política que envolve outros atores.

Para realizar essa análise, são apresentadas características de um modelo (ideal) de capacidade técnico-administrativa, que remete ao modelo burocrático. Em um segundo momento, tais características servem de lente para a análise de um caso real. Portanto, na sequência desse trabalho a capacidade política de uma agência estatal é colocada em um segundo plano.

2.2 Notas sobre a Burocracia

Gomide e Pires (2014, p. 20), ao caracterizarem a capacidade técnico-administrativa, afirmam que essa “deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas”. Logo, observa-se a capacidade técnico-administrativa como tendo uma relação direta com o modelo burocrático weberiano.

A ideia de burocracia possui uma conotação negativa quando vista sob a ótica do senso comum. Essa perspectiva enxerga a burocracia como adjetivo para processos morosos e pouco eficientes. O modelo burocrático, no entanto, é importante para o funcionamento das agências que compõem o aparato administrativo do Estado uma vez que busca “a racionalização dos processos administrativos, advinda da aplicação do método

científico, movida pela busca da eficiência” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 15). Esse modelo produz ganhos de eficiência ao permitir o melhor rendimento em todas as espécies de tarefas (WEBER, 1999), notadamente aquelas de natureza continuada.

O autor referencial na discussão do modelo burocrático é Max Weber. Em *Economia e Sociedade*, Weber (1999) busca delinear, com base em seus estudos sobre as diferentes sociedades, tipos ideais de dominação que sintetizem as relações entre uma autoridade e seus dominados. Para o autor, dominação é a esperança de encontrar obediência para um conjunto de ordens em um determinado grupo de indivíduos. A esse respeito, afirma que “Certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação” (WEBER, 1999, p. 139). Em sua análise, a dominação legal, com destaque para a administração puramente burocrática, é a forma mais racional de exercício de autoridade.

A dominação legal, segundo Weber (1999) baseia-se na ideia de que toda relação entre diferentes atores é regulada por direitos e deveres construídos de modo racional. Nesse contexto, a autoridade tem seu poder limitado por regras e leis que determinam sua ação bem como orientam seus subordinados. Essas leis orientam a todos e são marcadas por traços de impessoalidade (WEBER, 1999).

A dominação legal busca formalizar os mecanismos que regem desde cargos até procedimentos e processos da organização, de modo a garantir a formalização das relações entre autoridade e subordinado. Weber (1999) ainda afirma a importância de uma hierarquia oficial, de regras, e do uso da racionalidade de modo a tornar a relação entre superior e subordinado formal.

A documentação dos processos administrativos, a não apropriação, ou não vinculação, de cargos por seus ocupantes, e a habilidade técnica como critério para a ocupação de determinados cargos completam as características que fundamentam a dominação legal. Portanto, tal dominação é pautada em ideais que ressaltam a formalidade, a racionalidade, e a impessoalidade reduzindo ao máximo a pessoalidade, em contextos que se relacionam com o uso privado da coisa pública, a subjetividade e o espaço para que fenômenos como o clientelismo e patrimonialismo se manifestem.

A dominação burocrática é considerada por Weber (1999) o tipo mais puro de dominação legal. Tal tipo de dominação propõe um exercício da autoridade pautada por um conjunto de funcionários que, segundo Weber (1999):

- 1) são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
- 2) são nomeados (não eleitos) numa hierarquia dos cargos;
- 3) têm competências funcionais fixas;
- 4) são vinculados à organização por meio de contrato ou equivalente;
- 5) são selecionados com base na qualificação profissional verificada mediante prova certificada por diploma ou equivalente que comprove competência técnica;
- 6) são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito a aposentadoria;
- 7) exercem seu cargo como profissão única ou principal;
- 8) possuem a perspectiva de uma carreira: progressão por tempo de serviço e eficiência;
- 9) trabalham em ‘separação absoluta dos meios administrativos’ e sem apropriação do cargo;
- 10) estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.

As características listadas mostram alguns aspectos da dominação burocrática weberiana, cabendo destacar: a construção de planos de carreiras atrativos, com seleção via critérios formais e impessoais que busque, de forma meritocrática, selecionar indivíduos habilitados para a atividade estatal; a proposta de uma progressão de carreira que valorize a

eficiência e o desempenho organizacional; e a atuação do indivíduo pautada em processos formais e controlados por mecanismos que garantam a transparência e a impessoalidade.

Do ponto de vista social, a administração burocrática weberiana representa a possibilidade de “recrutamento universal” (WEBER, 1999, p. 147) de profissionais mais qualificados bem como garantiria a manutenção da impessoalidade e da formalidade. A dominação burocrática weberiana é, portanto, uma forma de legitimidade em virtude do conhecimento, e seu caráter universal fomenta o nivelamento social caminhando progressivamente para a “democracia de massas” (WEBER, 1999, p. 147).

Carneiro e Menicucci (2011) comentam que o modelo burocrático, na concepção weberiana, é superior a outros modelos organizacionais à medida que a administração burocrática é capaz de alcançar o melhor rendimento na execução dos programas de ação da organização. Tal rendimento é resultante, segundo Weber (1999), da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade desse tipo ideal de dominação.

A descrição realizada por Weber (1999) a respeito do modelo burocrático define um *tipo ideal* de burocracia. Menegassi (2007) comenta que o tipo ideal representa a base que essa perspectiva analítica se originou e, portanto, se coloca como um parâmetro para sua aplicação prática. Toda organização pode possuir características e aspectos que a aproximem do modelo burocrático. Por outro lado, o inverso também se aplica, ou seja, algumas características e aspectos podem afastar uma organização do tipo ideal do modelo burocrático weberiano. Considerações dessa natureza, ou seja, a aproximação ou afastamento das características de uma dada organização face ao tipo ideal weberiano dão sentido à noção de burocratização.

Dentro dessa perspectiva, Hall (1976) propõe uma análise dimensional do modelo burocrático. Para o autor, a burocracia representa "uma condição que existe ao longo de um contínuo e não uma condição que esteja presente ou ausente" (HALL, 1976, p.32). Em seus trabalhos, Hall retomou importantes autores que escreveram a respeito do modelo burocrático. Em relação a esse trabalho são realizadas algumas considerações expostas a seguir.

2.3 As dimensões burocráticas

O termo “burocracia” é comumente utilizado na seara dos estudos organizacionais para definir uma série de organizações, com destaque para as organizações públicas, que apresentam características relacionadas ao modelo burocrático. Hall (1976) considera esse tipo de uso do conceito de burocracia inadequado pois mesmo organizações com poucas evidências da presença do modelo burocrático são chamadas de burocracia. Na visão do autor, a burocracia é um contínuo de dimensões organizacionais cujas características são citadas como atributos burocráticos. Nessa linha, mensurar a presença dessas características nas organizações seria um modo de verificar a proximidade dessas com o modelo burocrático.

Na tentativa de tornar mais concreta a análise das organizações burocráticas, Hall (1976) elege seis dimensões relacionadas ao modelo burocrático. A ideia central do autor é que organizações reais possuem configurações que se apropriam em maior ou menor grau dessas dimensões burocráticas. Logo, organizações que possuem uma configuração que melhor se apropria dessas dimensões estariam mais próximas do modelo de burocracia weberiana. A afirmação inversa é igualmente válida. Diante do exposto, as dimensões desenhadas por Hall são: competência técnica, divisão do trabalho, hierarquia e autoridade, impessoalidade, sistema de procedimentos e sistema de regras. Na visão do autor,

[...] uma organização altamente burocratizada seria caracterizada por uma complexa divisão do trabalho; uma estrutura hierárquica multigraduada e rigorosamente observada; normas extensivas de controle da atuação no trabalho; normas de trabalho bem desenvolvidas e sistematicamente observadas; comportamento impessoal; - tanto entre membros da organização como entre estes e os não membros – orientado por normas que enfatizam o cargo e não o seu ocupante como base da interação; e a importância do êxito no desempenho das tarefas – em oposição aos sentimentos – como base para a promoção e salário. (HALL, 1976, p. 33)

É interessante olhar separadamente para cada dimensão a fim de melhor analisar a burocracia em um caso real. Por esse motivo, são caracterizadas a seguir cada uma das dimensões burocráticas apontadas por Hall em seus trabalhos.

A primeira das dimensões burocráticas descritas por Hall é a competência técnica. Tal a dimensão da burocracia é relacionada à habilidade dos funcionários de

executarem suas tarefas da melhor maneira possível com o objetivo de alcançar o melhor rendimento em todas as espécies de tarefas (WEBER, 1999). Nessa linha, Merton (1978) pontua que o mérito da burocracia está em sua eficiência técnica.

A competência técnica como dimensão burocrática é analisada por Menegassi (2007). Em seu trabalho, ela comenta que o funcionário de uma organização burocrática deve possuir competência técnica para ocupar um cargo. Para isso, a autora pontua que a exigência começa no recrutamento. Também nessa linha, Weber (1963) afirma que é necessário que o funcionário preencha as qualificações previstas em um regulamento para ocuparem aquele cargo. Por esse motivo, os processos seletivos são característica importante das organizações burocráticas com vistas a selecionar funcionários com base no mérito.

Tal dimensão não se manifesta apenas nos processos de admissão e alocação, mas em todo o tempo de atuação do funcionário na organização. Por esse motivo, Weber (1999) propõe a existência de bons planos de carreira que valorizem a competência técnica do funcionário. Evans e Rauch (2014) também argumentam que a criação e bons planos de carreira, com promoções relacionadas ao desempenho, resultam na melhora técnica dos servidores e desincentivam práticas corruptas. Nesse sentido, o modelo burocrático propõe o constante aprimoramento do funcionário ao passo que o mérito se coloca como uma variável importante para o progresso profissional.

A competência técnica acompanha o funcionário em todas as etapas de sua carreira profissional. Essa dimensão incentiva a constante melhora técnica, especialização e aprimoramento tendo em vistas o melhor desempenho. O desempenho é reconhecido pela promoção que deve se basear no mérito e na eficiência. Logo, as organizações burocráticas devem possuir cargos ocupados por funcionários especializados para o exercício de quaisquer funções.

A segunda dimensão descrita por Hall é a divisão do trabalho. A divisão técnica do trabalho foi proposta por Adam Smith (1985) como meio de alcançar o modo mais eficiente de realizar uma atividade. O autor propõe que a divisão do trabalho, como nos casos de uma linha de produção, estimula o que ele chama de “destreza”, ou seja, o desenvolvimento de habilidades para a execução de uma tarefa. O resultado coletivo do desenvolvimento de atividades individuais se dá em ganhos de produtividade na organização.

No caso da burocracia, a dimensão divisão do trabalho propõe, no âmbito organizacional, a existência de cargos e funções bem definidas com o objetivo de se alcançar a maior eficiência com o menor custo possível (MOTA; PEREIRA, 1986). Logo, a divisão do trabalho nas organizações burocráticas segue a lógica Smithiana ao passo que o funcionário mais especializado desenvolveria de forma mais eficiente uma tarefa que traria o melhor resultado para o alcance dos objetivos organizacionais.

Segundo Menegassi (2007, p. 34), para analisar essa dimensão burocrática, “o número de cargos existentes na organização é de grande relevância, uma vez que quanto maior for o número dos cargos, maior é a especialização em cada função, o que leva a um grau mais elevado de burocratização”.

A terceira dimensão burocrática analisada por Hall (1976) é a hierarquia de autoridade. A respeito dessa característica, todos os autores analisados por Hall mostram sua importância para o modelo burocrático. É possível aferir a importância da hierarquia de autoridade para o modelo burocrático analisando algumas afirmações implícitas no trabalho de Weber (1999). Considerando que a burocracia é o tipo mais puro de dominação legal, a dominação é uma forma de exercício da autoridade; a autoridade se manifesta pela obediência de um indivíduo ou coletivo à vontade do superior; e, ainda, a burocracia é o tipo de dominação exercido por meio da razão, sendo possível concluir que só há burocracia quando a autoridade do chefe, constituída de modo racional por um conjunto de regras, é obedecida por seus funcionários.

A hierarquia de autoridade, portanto, representa a dimensão burocrática relacionada ao exercício da autoridade. Nesse sentido, Hopkins (1978) aponta que o exercício da autoridade se dá ao passo que uma pessoa obedece a ordem de outra, que é superior à primeira (ou seja, há existência de hierarquia). A hierarquia pode ser sintetizada em três grupos de atores: o primeiro que dá ordens, o segundo que interpreta as ordens e o terceiro que executa as ordens. Por fim, essa estrutura é legitimada por meio de valores e normas aceitas e compartilhadas por todos (HOPKINS, 1978). Desse modo, “a hierarquia de autoridade se dá por meio de um aparato administrativo que representa os canais de comunicação entre os objetivos organizacionais e a execução das tarefas para atingi-los” (MENEGASSI, 2007, p. 32).

Menegassi (2007) analisa a hierarquia de autoridade por meio de variáveis como a observação da proporção de funcionários em cargos administrativos e de direção, o número de níveis hierárquicos, e o controle que exercem sobre o grupo de subordinados. A autora afirma que “no tipo puro, ou ideal, cada funcionário deve ter somente um superior imediato, responsável por dar ordens a um determinado grupo” (MENEGASSI, 2007, p.32).

A quarta dimensão burocrática analisada por Hall (1976) é a impessoalidade. Essa dimensão burocrática é relacionada à separação de aspectos pessoais dos aspectos organizacionais. Menegassi (2007) analisa a impessoalidade como dimensão da burocracia pontuando que sentimentos e tendências pessoais não podem interferir na tomada de decisões racionais.

Em seu trabalho, Weber (1999), ao descrever os tipos ideais de dominação, deixa claro que a impessoalidade é um fator que difere o tipo dominação legal dos tipos tradicional e carismático. Esses tipos, por meio da figura de um líder (seja esse com autoridade legitimada pelo carisma ou pela tradição), obedecem a decisões tomadas com base na vontade pessoal. Evans (2004), ao desenhar o arquétipo do Estado Predatório, mostra justamente que Estados cuja autoridade se dá com base nos interesses pessoais de um líder (ou grupo dominante) tendem a gerar ineficiência. Logo, o trabalho de Evans (2004) complementa a análise de Weber (1999) uma vez que a dominação legal busca maximizar a eficiência organizacional e que a pessoalidade, por objetivar aspectos pessoais, pode gerar ineficiência.

Menegassi (2007) pontua que as características da impessoalidade como dimensão burocrática passam pela relação entre indivíduos do mesmo nível hierárquico e indivíduos de diferentes níveis hierárquicos. A interação entre esses atores deve se limitar aos aspectos relacionados ao interesse da organização. Logo, qualquer interação exterior - como a frequente abordagem de assuntos pessoais no ambiente de trabalho, ou a realização de confraternizações - ao aspecto organizacional diminuiria a impessoalidade e desestimularia essa dimensão da burocracia na organização.

É importante pontuar a praticidade das ideias relacionadas à impessoalidade: aspectos ligados às relações humanas afetam qualquer processo que envolva duas ou mais

peças e produzem interações pessoais que diminuem a impessoalidade. Nesse sentido, a dimensão impessoalidade deve considerar prioritariamente o tratamento equânime da organização para com os diferentes atores ligados aos processos organizacionais.

A quinta dimensão burocrática descrita por Hall (1976) afirma que uma organização altamente burocrática é caracterizada por “normas de trabalho bem desenvolvidas e sistematicamente observadas” (HALL, 1976, p. 33). Tal característica constitui a dimensão burocrática chamada sistema de procedimentos.

O sistema de procedimentos diz respeito às prescrições processuais seguidas pelos funcionários para execução das tarefas (MENEGASSI, 2007). Se há divisão do trabalho, a organização deve buscar a melhor maneira de executar cada tarefa. Nesse sentido, é necessário que haja um sistema de procedimentos que formalize as rotinas e tarefas de cada cargo de modo a desenhar os melhores processos para cada sistema da organização.

Logo, o sistema de procedimentos se relaciona diretamente com outras dimensões burocráticas como a divisão do trabalho, o sistema de normas e a impessoalidade, e indiretamente, com as outras dimensões.

A sexta dimensão burocrática descrita por Hall (1976) é o sistema de regras. Uma organização que possua, de modo formal, funcionários competentes, alocados de forma eficiente em uma hierarquia bem desenhada, bons processos e procedimentos e ainda que valorize a impessoalidade, se não possuir mecanismos que controlem a atuação dos funcionários corre o risco de experimentar, na prática, algo bem distinto das formalidades registradas.

É nesse contexto que o sistema de regras se apresenta como dimensão burocrática. Hall (1976) afirma que uma organização burocratizada é caracterizada por normas extensivas de controle da atuação no trabalho. Weber (1999) também afirma a importância do controle sobre os funcionários ao colocar como característica da dominação legal a existência de um conjunto de regras racionais obedecidas por todos.

O sistema de regras tem o papel de legitimar a organização burocrática, ou seja, é ele que formaliza e controla os aspectos que regem o funcionamento da organização.

Nesse contexto, cada funcionário tem seu papel na organização e contribuí para o alcance dos objetivos organizacionais. As regras se expressam por meio de um manual de regras ou de procedimentos de trabalho (MENEGASSI, 2007). Comenta-se que os sistemas de procedimentos e regras comumente confundem-se por estarem interligados. Entretanto, são diferentes ao passo que o primeiro está relacionado aos processos organizacionais e o segundo às normas que regulam o contexto organizacional.

A fim de sintetizar essa discussão, Menegassi (2007) resumiu as dimensões burocráticas e suas características no quadro 2. Com base na análise desse quadro, é possível perceber que as dimensões burocráticas possuem características distintas umas das outras, sugerindo que as organizações podem manifestar de maneiras diferentes a presença de cada dimensão. Entretanto, apesar de distintas, essas dimensões estão relacionadas umas com as outras, ou seja, quanto mais dimensões se manifestam em uma organização, mais fácil é o surgimento de outras.

Quadro 2 - Dimensões da burocracia e comentários.

Continuação

Dimensões	Comentários
1. Competência técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade dos critérios, exames, concursos, títulos para admissão e promoção dos funcionários.
2. Divisão do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Os membros da organização são mantidos dentro da sua função e competência; • Divisão sistemática do trabalho, com especialização nas tarefas de acordo com o cargo; • Causa alienação no trabalho / impede a pessoa de perceber o trabalho como um todo.
3. Hierarquia de autoridade	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura hierárquica piramidal; • A autoridade é do cargo; • O poder das pessoas deriva do cargo que ocupam; • O mando também é decorrência do papel; • A estrutura organizacional prevê as responsabilidades, a delegação e o comando; • A coordenação e a responsabilidade final cabem às chefias.
4. Impessoalidade	<ul style="list-style-type: none"> • A ordem que orienta a ação é impessoal; • As pessoas exercem papéis e o poder é impessoal; • Impessoalidade na comunicação; • Despersonalização dos relacionamentos interpessoais; • O funcionário é um profissional, prepara-se para seguir carreira e, se bem-sucedido, pode atingir os níveis mais elevados da estrutura da pirâmide.

Dimensões	Comentários
6. Sistema de normas	<ul style="list-style-type: none"> • Regras e normas devem ser obedecidas por todos; • Atribuições de todos são de caráter formal; • Regulamentos formalizados, feitos por escrito.

Fonte: Menegassi (2007, p. 38).

As dimensões burocráticas aqui descritas são utilizadas nesse trabalho para realizar uma análise do sistema SEDINOR/IDENE com base na percepção dos servidores de carreira do IDENE. Essa análise é apresentada no capítulo 6.

2.4 Críticas à burocracia: disfunções burocráticas e *public choice*

A discussão a respeito do modelo burocrático vai além de suas proposições teóricas e pautou discussões sobre os efeitos que esse modelo produziu nas diferentes organizações que o utilizaram. É observando as principais críticas que esse modelo sofreu que esse tópico foi escrito.

A captura das organizações públicas por fenômenos como o clientelismo e o corporativismo são exemplos de uma importante discussão que envolve o debate a respeito da burocracia. Em contextos em que a burocracia se distancia das finalidades para as quais foi criada observa-se o surgimento das chamadas disfunções burocráticas. Vários autores escreveram sobre as disfunções burocráticas e seus “remédios” e soluções sugerindo uma rica literatura sobre o tema como os trabalhos de Michels (1982), Merton (1957) e outros.

Um dos principais líderes do Movimento Progressista norte-americano¹, Woodrow Wilson (2005) propôs importantes reformas no Governo Americano. Suas reformas visavam garantir a manutenção das estruturas democráticas e eliminar a patronagem no serviço público americano à época. Para isso, o autor propôs a criação de uma burocracia eficiente e separada do jogo político. Nessa estrutura, o povo deveria estar acima do

¹ O Movimento Progressista norte-americano, historicamente associado aos Democratas, defendia, dentre outras pautas, reformas na administração pública americana. Tais reformas ganharam evidência durante o governo de Woodrow Wilson - presidente dos Estados Unidos entre 1913 e 1921.

governante que estaria acima da burocracia qualificada. Reggiani et al (2016, p. 3) comentam que “haveria uma hierarquização dos três atores, na qual o povo é soberano e o político eleito o único responsável pelas atitudes da Administração Pública, não havendo qualquer tipo de responsabilização ao burocrata”. A lógica proposta por Wilson (2005) defende que caberia à burocracia apenas executar as decisões políticas de modo que o burocrata seria um ator neutro nos processos políticos.

O modelo burocrático de Weber, como já apresentado, apresenta algumas características como competência técnica, regras, procedimentos, controle e impessoalidade. Weber (1993) enriquece seu trabalho fazendo uma análise de elementos que influenciam o comportamento burocrático. A respeito desses elementos, destaca-se a incapacidade da burocracia de atender às demandas dos políticos. Nesse sentido, é necessário propor um equilíbrio entre os sistemas de regras e procedimentos de modo a ofertar a autonomia necessária ao burocrata para realizar seu trabalho. Nesse ponto, Reggiani et al (2016) comentam que a burocracia é mais que um instrumento nas mãos dos políticos, à medida que a relação entre político e burocrata é de complementaridade e conflito.

A complementariedade ocorre porque a burocracia fornece um caráter profissional à política, por meio da meritocracia, em uma forma mais racional na organização social; enquanto o conflito se dá pelo fato de que o alto engendramento burocrático da organização pode fazer com que os valores sociais democráticos sejam preteridos frente à burocracia formal, fazendo com que a organização se reduza a rotinas. (REGGIANI et al, 2016, p. 3).

Autores como Michels (1982) e Merton (1957) também discutem a relação entre burocrata e político. O primeiro comenta o distanciamento da burocracia dos ideais democráticos e o segundo faz uma análise da sobreposição dos sistemas de regras e procedimentos na atuação do burocrata mostrando como essa sobreposição propiciou conflitos no contexto estudado.

Na discussão sobre burocracia também é interessante analisar os elementos que afetam o comportamento do indivíduo, considerando que o burocrata é alguém dotado de emoções. Nessa linha, Reggiani et al (2016) comentam que, na análise das burocracias, é interessante considerar, além da racionalidade dos atores envolvidos, fatores e aspectos ligados às relações humanas que acabam por limitar a atuação do burocrata.

Complementando essa análise, é interessante retomar Lindblom (1981) que analisa os processos políticos de tomada de decisão. Para o autor, os diferentes atores formuladores de políticas públicas possuem interesses e valores próprios que influenciam o desenho da política pública. Reggiani et al (2016), comentando o trabalho de Lindblom, argumentam que, na tomada de decisão, o político convence os diferentes atores a tomarem determinada decisão e, para isso, se apropriam de argumentos técnicos entrando na seara dos tecnocratas. Nessa ótica, a técnica não é capaz de superar a política, mas a política é capaz de superar a técnica “visto que não há neutralidade da análise por parte da burocracia, nem a existência de um critério técnico universal” (REGGIANI et al, 2016, p. 5).

Seguindo uma linha distinta de interpretação, a *New Public Management* (NPM) direciona o foco analítico para o aumento da eficiência das organizações públicas de modo a melhorar a gestão dos recursos públicos (REGGIANI et al, 2016). Nessa linha, os resultados e entregas da burocracia ganham centralidade, deslocando os processos e procedimentos para uma esfera marginal. Elementos como desempenho, criação de indicadores e foco no resultado passam a guiar a ação pública e o cotidiano da burocracia.

Afinada com a NPM, a *Public Choice*, afirma que a burocracia negligencia o interesse público privilegiando interesses particulares (REGGIANI et al, 2016). Tal afirmação corrobora a análise de Pereira (1997) que caracteriza a *Public Choice* como o estudo das “falhas de governo”. Em seu trabalho, ele mostra como os teóricos da *Public Choice* procuraram identificar os processos e os diferentes atores presentes nas decisões de Estado. O resultado desses trabalhos mostra o funcionamento do Estado marcado por um conjunto de interesses egoístas, comportamento esse que também estaria presente na burocracia.

Em uma linha um pouco diferente, Downs (1967), também procura mostrar como as organizações públicas podem ser ineficientes. Ele afirma que a complexidade e a escala das agências públicas são tamanhas que exigem dessas uma grande estrutura de autoridade hierárquica para seu funcionamento resultando em um excesso de procedimentos para a manutenção dessa estrutura, o que dificultaria o controle. Soma-se a dificuldade de controlar, a distorção de informações entre os atores internos, ou seja, os canais de comunicação passam por tantos atores diferentes dentro da organização que podem dificultar a clareza das informações e diretrizes organizacionais. Todas essas dinâmicas geram perda de eficiência e dificultam o controle da burocracia.

É interessante retomar ainda o trabalho de Lipsky (2010) a respeito dos burocratas de nível de rua. Para o autor, burocratas que atuam em atividades finalísticas e próximas ao cidadão (como professores, policiais e médicos) podem se defrontar frequentemente com situações não previstas pela organização de modo que competiria a tais profissionais tomarem decisões para lidarem com essas situações. Segundo Lipsky, tais decisões se tornam, de fato, a política pública. Nesses casos, a autonomia do burocrata se defronta com sistemas de regras e procedimentos a todo instante, uma vez que sua discricionariedade sobrepõe tais sistemas – uma vez que é difícil prever as situações com que esse ator possa lidar -, tornando a necessidade de competência técnica e impessoalidade desses burocratas centrais para o efetivo exercício e resultado dessas políticas públicas.

Observa-se que muitos autores discutiram problemas e características do funcionamento da burocracia. Desde questões políticas, organizacionais e individuais, inúmeros elementos podem influenciar negativamente em maior ou menor grau a atuação do burocrata. É interessante perceber que muitos desses problemas decorrem do afastamento da burocracia do tipo ideal weberiano. Apesar dessas questões, o modelo burocrático se coloca ainda hoje como a melhor proposta para estruturação das organizações públicas. Os trabalhos de Evans (2004; 2014) trazem interessantes argumentos nesse sentido.

O que se conclui, portanto, é que desenhar um modelo de burocracia que se aproxime do modelo burocrático, ou seja, que preconize a competência técnica, formalidade e impessoalidade propondo boas estruturas de carreira para o alcance dos objetivos públicos, se apresenta como caminho para o desenvolvimento das capacidades técnico administrativas dos governos. Em contrapartida, bons sistemas de normas e de procedimentos que proponham bons mecanismos de controle sobre a atuação do burocrata se fazem igualmente necessários para evitar desvios do modelo burocrático. Reitera-se, por outro lado, as dificuldades da implementação desse modelo que, por aspectos culturais, institucionais, econômicos e sociais, dificilmente reproduzirá as características do tipo ideal.

A partir dessa discussão, o modelo dos arranjos institucionais de Gomide e Pires (2014) representa um bom modelo de análise das agências públicas. As capacidades políticas e técnico-administrativas permitem visualizar as interações dos diferentes sistemas dentro de um arranjo institucional. A capacidade técnico-administrativa, como resultado dessa interação, é uma importante premissa de atuação das agências públicas. Portanto, olhar a

administração pública com base nas características do modelo burocrático se coloca como um interessante instrumento de análise das capacidades estatais das agências públicas ou de políticas públicas específicas.

2.5 Resultados sociais da dominação burocrática

A intenção dessa seção é descrever alguns argumentos para a utilização do modelo burocrático em sociedades reais. Para tanto, são apresentadas as análises de Evans e Rauch (2014) e Evans (2004) para pontuar o modelo burocrático como elemento de desenvolvimento social. Na sequência, é apresentada a análise de Édson Nunes (2010), que coloca em relevo a importância da burocracia para o contexto institucional brasileiro.

É possível analisar a burocracia como promotora do desenvolvimento socioeconômico. Muitos autores trazem em seus estudos argumentos sobre o importante papel desempenhado pelo modelo burocrático como instrumento para a garantia de direitos e do desenvolvimento dos estados nacionais. Nessa linha, Evans e Rauch (2014) utilizaram um interessante recurso metodológico para comparar a burocracia em um universo de trinta e cinco países. Os autores organizaram os resultados da pesquisa em um instrumento chamado “Escala Weberiana” que cruzou o grau de burocratização das agências econômicas dos países estudados com os respectivos desempenhos econômicos no período entre os anos 1970 a 1989. O resultado mostrou que os países que possuíam estruturas burocráticas mais próximas do modelo burocrático tiveram melhor desempenho econômico.

Os autores acreditam que estruturas burocráticas weberianas tendem a aumentar a competência dos burocratas bem como criar coerência corporativa (EVANS; RAUCH, 2014). Os efeitos práticos são o aumento da eficiência dos servidores das organizações, uma vez que o corpo técnico se tornará mais qualificado, além da redução da corrupção, já que bons planos de carreira com gratificações de longo prazo reduzem os incentivos a corrupções que causem ganhos individuais de curto prazo.

É igualmente claro que as carreiras que oferecem a expectativa de várias promoções relacionadas ao desempenho e conformidade com as regras organizacionais criam desincentivos ao comportamento corrupto, especialmente se tal comportamento minar os objetivos da organização. Os custos de quebrar as regras da organização são diretamente proporcionais à

longevidade esperada de participação na organização e às gratificações esperadas para a longevidade (EVANS; RAUCH, 2014, p. 414).

Além da qualidade técnica dos servidores, da construção de corporações mais coerentes e dos desincentivos a corrupção, a construção de organizações burocráticas weberianas de Estado pode ser capaz de promover aspectos estruturais no sentido de formar uma administração pública mais competente, coesa e intencional, que se coloca como importante variável institucional para a promoção de políticas públicas.

O ponto central da discussão de Evans e Rauch (2014) é de que burocracias competentes conseguem ajudar empreendedores (como empresários e investidores) a superar problemas de coordenação. Elas também podem transformar informação em ativos públicos que podem aumentar a eficácia dos investimentos realizados na economia (EVANS; RAUCH, 2014). Logo, ao articular políticas públicas em parceria com empreendedores privados, as burocracias weberianas podem promover o desenvolvimento econômico. Da mesma forma, ao construir políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas em resposta a demandas da sociedade, burocracias weberianas conseguem promover o desenvolvimento social.

Evans (2004) mostra como os chamados Tigres Asiáticos (Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura), Estados os quais o autor considera desenvolvimentistas, conseguiram promover o desenvolvimento econômico com a construção de uma burocracia que se aproximava do tipo ideal weberiano em suas instituições econômicas.

Para o autor, “o sucesso do Estado desenvolvimentista japonês é claramente consistente com a hipótese Weberiana” (EVANS, 2004, p. 81). Sobre a questão, argumenta que a burocracia japonesa que constituiu o Ministry International Trade and Industry (MITI) possui uma carreira a longo prazo que opera dentro de regras e normas estabelecidas (EVANS, 2004). Afirma ainda que todas as prescrições weberianas em relação à necessidade de uma burocracia meritocrática são efetivamente seguidas no caso japonês (EVANS, 2004).

A partir da análise de Evans (2004) e Evans e Rauch (2014), é possível sugerir que o modelo burocrático se coloca como uma interessante variável para o desenvolvimento social e econômico. De igual modo, é possível analisar a importância do modelo burocrático

para o desenvolvimento no contexto brasileiro. A respeito disso o trabalho de Nunes (2010) traz importantes considerações cujos principais pontos são apresentados a seguir.

Ao analisar a formação do Brasil moderno², Nunes (2010) aponta para a importância da construção de um Estado burocrático. Para o autor, “a construção de uma autoridade racional territorialmente universal foi o fator-chave no desenvolvimento dos Estados capitalistas contemporâneos” (NUNES, 2010, p. 41). Para tanto, foi necessária a mobilização social de modo a desconstruir as forças das autoridades locais, para que se formasse um “domínio público nacional” (p. 41). Nesse contexto, os indivíduos funcionam como fiscais do poder do Estado de modo a propor uma relação impessoal entre os diferentes atores sociais com o Estado (NUNES, 2010).

A ideia de domínio público, portanto, sugere um tratamento universal das relações sociais, reguladas por normas formais utilizadas por todos os indivíduos, e a todos aplicada de forma igual. Essa construção institucional é chamada de universalismo de procedimentos (NUNES, 2010, p. 41) e está diretamente relacionada ao modelo burocrático weberiano.

O universalismo de procedimentos se baseia em normas, leis, impersonalismos e direitos iguais perante a lei através de um sistema de pesos e contrapesos (NUNES, 2010) que possibilitam o controle da população frente à coisa pública. Assim, o universalismo de procedimentos pode ser entendido como um conjunto de formalismos que garantiria o tratamento universal do Estado para com os diferentes atores sociais. Esses procedimentos são possíveis através da dominação burocrática weberiana, como no caso da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica (NUNES, 2010) – chamadas por Nunes de insulamento burocrático.

Na perspectiva de Nunes (2010), o insulamento burocrático se dá pela criação de um núcleo técnico burocrático que se aproxime do modelo burocrático weberiano, protegendo-o das pressões e grupos de interesse que atingem a administração pública tradicional. A esse núcleo técnico competiria um conjunto de tarefas e objetivos específicos de acordo com as necessidades centrais do Estado. O insulamento burocrático surge, portanto,

² A formação do Brasil moderno para Nunes (2010) se inicia com a Revolução de 30 no Brasil.

como um mecanismo que visa criar ilhas de burocracia dentro de um Estado capturado por interesses privados. O insulamento burocrático, por outro lado, pode fortalecer algumas corporações de modo a facilitar a prática do clientelismo além de afastar o Estado da população colocando-se como um instrumento distante do controle popular.

Na análise do autor, o Brasil moderno é formado por um Estado com características modernas, mas com autoridade partilhada com diversos grupos de interesses e elites locais. Esses diferentes atores capturam o Estado através de diferentes instrumentos e desconstruem o domínio público. Fenômenos como o clientelismo e o corporativismo tornam o tratamento do Estado brasileiro para com os diferentes atores não universal de modo questionar a proximidade da burocracia brasileira com o modelo burocrático.

Segundo Nunes (2010), as elites locais praticam o clientelismo utilizando redes personalistas, de modo a tratar de forma diferente os atores com base em laços de fraternidade, que se estendem aos partidos políticos, administração pública e clientes. “Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo” (NUNES, 2010, p. 53). Os recursos do Estado possuem um papel central nesse arranjo. A distribuição de favores, como nomeação de chefes em agências estatais, criação de empregos para a base política, construção de escolas, pavimentação de vias, são mecanismos de Estado utilizados como favores políticos em relações clientelistas (NUNES, 2010). O autor afirma ainda que linhas de créditos que financiam atividades latifundiárias, contratos de engenharia, bem como de outros setores, fazem parte dessas relações.

Além do clientelismo, a politização da burocracia (como mostrado no tópico anterior), que para Nunes (2010) diz respeito a apropriação dos recursos do Estado pelos burocratas, por outro lado, pode gerar um afastamento do modelo burocrático weberiano quando os interesses pessoais dos burocratas - que também são atores políticos - transcendem os interesses da coletividade. Vale ressaltar que a burocracia pressupõe a existência de impessoalidade, e o personalismo, nesses casos, é uma clara evidência do afastamento do modelo burocrático. Nesses contextos, a formação das burocracias abre margem para que essas sejam capturadas por forças clientelistas e grupos de interesses, de modo a formar corporações que passam a realizar pressões políticas para que seus interesses sejam atendidos. Nunes (2010) afirma que o corporativismo utiliza leis que visam controlar, de forma desigual, os diferentes indivíduos. O autor reitera que a legislação corporativa buscou evitar um

conflito de classes no Brasil de modo a inibir a “existência de grupos de interesse autônomos, que poderiam derrotar a lógica do clientelismo através de grupos de pressão independentes” (p. 58).

Na análise de Nunes (2010), o corporativismo atua para além das corporações burocráticas que se afastaram do modelo burocrático weberiano. Ele acontece como um mecanismo que visa absorver o conflito político no Brasil por meio da organização do trabalho. Os movimentos sindicais brasileiros e toda a legislação que influencia a atuação desses atores representa um claro exemplo dessa “engenharia política dirigida para controle político” (p. 58).

Corporativismo e clientelismo manifestam-se no contexto brasileiro como reflexo do afastamento das burocracias públicas do modelo ideal weberiano. Tal fenômeno tem capturado o Estado e impedido que o universalismo de procedimentos, e seus benefícios para a coletividade, sejam praticados de forma abrangente no Brasil. A criação de uma burocracia weberiana, em agências estratégicas, representa um primeiro esforço para garantir o universalismo de procedimentos no contexto brasileiro, de modo a permitir a criação de um cenário adequado ao desenvolvimento econômico e social brasileiro. A análise de Nunes (2010) pressupõe a formação do Brasil após a década de 1930 e retoma períodos históricos como a Era Vargas, Populismo, Período Militar e o início do período democrático (década de 1990). Entretanto, sua análise tem características que se aplicam aos dias atuais.

Os argumentos de Nunes (2010) para a utilização do modelo burocrático no Estado brasileiro reforçam os estudos de Evans (2004) sobre a utilização do modelo burocrático como variável de desenvolvimento econômico e social.

Esse capítulo buscou discutir os principais aspectos do modelo burocrático, suas disfunções e argumentos a favor de sua utilização. Esse arcabouço teórico é utilizado na sequência deste trabalho para a análise das capacidades técnico-administrativas do sistema SEDINOR/IDENE.

3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O SISTEMA SEDINOR/IDENE

Com o intuito de melhor utilizar a construção teórica desenvolvida no capítulo anterior no restante deste trabalho, o presente capítulo tem o intuito de aproximar o leitor da estruturação e funcionamento do sistema SEDINOR/IDENE. Para isso, são apresentadas, brevemente, algumas teorias de desenvolvimento regional visando subsidiar o entendimento das políticas de intervenção e promoção do desenvolvimento. Na sequência, é realizado um apanhado na literatura com o intuito de entender o contexto histórico e a trajetória política das regiões norte e nordeste de Minas Gerais. O capítulo é finalizado apresentando a formação do sistema SEDINOR/IDENE, suas características e sua estrutura atual.

3.1 Teorias de Desenvolvimento Regional

As características que marcam as desigualdades socioeconômicas são perceptíveis na maioria dos países. O fato de uma criança americana nascer com uma expectativa e perspectiva de vida completamente diferente de uma criança nascida em um país africano, mostra com clareza essa realidade. Apesar disso, o combate a essas desigualdades levanta a compreensão de questões de difícil resposta. Por que alguns países possuem um grau de desenvolvimento social e econômico superior a outros? Obviamente essa questão considera aspectos históricos, culturais, sociais e até naturais possuindo, portanto, uma complexidade significativa para a elaboração de uma resposta.

Nesse contexto, outra questão mais específica pode ser levantada: existem esforços que podem ser adotados para mitigar desigualdades e influenciar o desenvolvimento local? Novamente, aspectos históricos culturais, sociais e naturais são variáveis consideráveis no entendimento dessa realidade. Fato é que as desigualdades regionais estão presentes em muitas regiões do mundo e impactam diretamente as relações políticas, econômicas e sociais. Questionamentos como esses originaram as discussões a respeito do desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional ganhou destaque na agenda dos governos após a Segunda Guerra Mundial (LIMA; SIMÕES, 2010). O contexto da Guerra Fria influenciou diretamente o cenário geopolítico mundial. Nesse momento, os Estados Unidos (considerado líder do bloco capitalista) junto com instituições econômicas internacionais, como o Fundo

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e outras instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), elaboraram diversos planos e projetos de recuperação econômica com intuito de auxiliar as nações afetadas pela guerra.

Soma-se a esse contexto as ideias de Keynes (1983), que inauguraram uma nova agenda de políticas fiscais e econômicas que desafiavam a Economia Clássica e pregavam maior intervenção estatal na economia. Em linhas gerais, o keynesianismo mostrou como políticas fiscais e econômicas poderiam ser utilizadas pelos governos para combaterem cenários de crise e estimularem o crescimento econômico. Diante disso, governos de muitos países passaram a adotar uma agenda de políticas públicas para combater essas desigualdades regionais. Por trás dessa agenda, um conjunto de teorias foi desenvolvido visando subsidiar teoricamente a criação de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Nessa linha, Lima e Simões (2010) comentam que após a segunda guerra mundial muitos teóricos passaram a estudar as dinâmicas regionais na tentativa de entender os problemas e proporem algumas soluções para o tema. Nessa linha, estudiosos como François Perroux, Jacques-R Boudeville, Gunnar Myrdal, Albert O. Hirschman e Douglas C. North, dentre outros, ganham destaque por influenciarem o desenvolvimento de políticas econômicas e de desenvolvimento regional. A respeito dos estudos desses autores, Lima e Simões (2010) sintetizam seus principais pontos que serão apresentados a seguir.

François Perroux (1967) elaborou a teoria dos polos de crescimento que posteriormente foi endossada por Jacques-R Boudeville (1970). Em linhas gerais, essa teoria busca mostrar como, em um espaço geográfico, o surgimento de uma indústria motriz – que pode ser entendida como uma grande indústria que produz em larga escala – é capaz de criar um polo industrial e econômico em um espaço e alterar as relações econômicas e sociais dessa região, a partir de seus efeitos multiplicadores (LIMA; SIMÕES, 2010). O caso da implantação da montadora de automóveis italiana Fiat no município de Betim-MG é um exemplo. Ela influenciou a formação de um polo de crescimento ao atrair empresas e serviços e impactar as relações sociais e econômicas que influenciaram o desenvolvimento desse e de outros municípios próximos (COSTA, 2005).

Nessa linha, Lima e Simões (2010) citam Boudeville (1970) e destacam a importância dos instrumentos de política regional para a orientação dos polos de

desenvolvimento. Intervenções como a oferta de educação, saúde, transporte e outros serviços públicos são capazes de valorizar espaços estratégicos e estimular o desenvolvimento de polos. Nesse sentido, destaca-se a importância das políticas públicas para a coordenação do desenvolvimento de polos, uma vez que a falta de intervenção pode aprofundar desigualdades regionais.

Outro trabalho citado por Lima e Simões (2010) diz respeito aos estudos desenvolvidos por Gunnar Myrdal (1957) e sua teoria da causação circular cumulativa (C.C. C.). Essa teoria analisa relações sociais e econômicas para interpretar os fenômenos sociais decorrentes de choques exógenos em uma dada região. Para exemplificar um processo de C.C. C. os autores utilizam o exemplo da saída de uma indústria de uma região.

Os efeitos imediatos desta perda são o desemprego e a diminuição da renda e da demanda locais. Estes por sua vez provocam uma queda da renda e da demanda nas demais atividades da região, o que já configura um processo de C.C. C em um ciclo vicioso. Se não ocorrerem mudanças exógenas nesta localidade a mesma se tornará cada vez menos atrativa, de tal forma que seus fatores de produção, capital e trabalho, migrarão em busca de novas oportunidades, provocando uma nova diminuição da renda e da demanda locais (LIMA; SIMÕES, 2010, p.9).

O exemplo da saída de uma indústria de uma região representa um tipo de choque externo que poderia desencadear uma série de outros fenômenos sociais que caracterizam um processo de C.C.C. Lima e Simões (2010) argumentam que choques positivos, como a implantação de uma indústria ou a redução de impostos, podem resultar em um processo de C.C. C. capaz de gerar novos serviços e empregos que, conseqüentemente, irão afetar positivamente a renda e impactar as relações sociais e econômicas dessa região.

Essa teoria ajuda a explicar como os países desenvolvidos conseguem estabelecer um ciclo de desenvolvimento mais duradouro do que países subdesenvolvidos. Lima e Simões (2010) citam Myrdal (1957) e mostram que as regiões desenvolvidas conseguem choques positivos com maior regularidade que os demais países por conta das dinâmicas socioeconômicas já estabelecidas nessas regiões. Nesse contexto, o desenvolvimento consegue se desconcentrar e se propagar em todo o território. Logo, é possível combater os choques negativos e manter estabilidade e crescimento sustentável nessas regiões.

No caso dos países subdesenvolvidos, Lima e Simões (2010) mostram que as relações sociais e econômicas dessas regiões geram poucos choques positivos estabelecendo uma dinâmica de processos de C.C C pouco favorável ao crescimento. Por esse motivo, é necessário que os governos adotem planos de desenvolvimento que produzam choques nas forças de mercado condicionando-as a desencadear processos de C.C. C. que impulsionem o progresso social e econômico.

Uma terceira teoria de desenvolvimento regional abordada pelos autores se encontra no trabalho de Hirschman (1985). O ponto central do desenvolvimento, para Hirschman (1985), diz respeito a capacidade de investir. Segundo ele, a dificuldade do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos está relacionada à baixa capacidade de investimento por parte dos setores mais desenvolvidos de suas economias.

A questão crucial para o desenvolvimento é dada pela capacidade de investir (the ability to invest), que depende dos setores mais modernos da economia e do empreendedorismo local. Quanto mais baixo o nível de desenvolvimento do país, menor será esta capacidade, não porque ela é baixa em si, mas devido à sua relação com a renda nacional (círculo vicioso). Assim, basear o desenvolvimento apenas em setores modernos é mais difícil e custoso nos países subdesenvolvidos, pois estas iniciativas são escassas nos mesmos (LIMA; SIMÕES, 2010, p.11).

Nesse contexto, o desenvolvimento deve partir dos setores mais modernos da economia e ir, de forma irregular, afetando outros setores periféricos. Os desequilíbrios gerados pelas irregularidades desse processo tornam o crescimento dinâmico por propor novos movimentos (investimentos) com novas estratégias de modo a complementar o contexto anterior e propor um novo contexto (LIMA; SIMÕES, 2010).

De acordo com essa visão compete ao setor público elaborar ações e projetos capazes de produzir efeitos “favoráveis sobre o fluxo de renda e em uma variedade de áreas (administração pública, educação, saúde, transportes, urbanização, agricultura, indústria, etc.), cuja realização é limitada pela capacidade de investimento local” (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 12). Para Hirschman, portanto, os Governos devem prover a estrutura necessária para impulsionar a atividade produtiva, seja pela oferta de serviços públicos ou pelo estímulo a instrumentos de mercado. Em casos de incapacidade por parte dos governos de financiarem tais ações, o capital externo poderia ser uma alternativa para viabiliza-las (LIMA; SIMÕES, 2010). Destaca-se que as demandas por esses serviços crescem à medida que o processo de

desenvolvimento se inicia. A ação estatal é, portanto, central no processo de desenvolvimento regional.

Uma quarta teoria bastante relevante a respeito do desenvolvimento regional é a teoria da base de exportação de Douglas North (1977) – teoria essa que deu suporte teórico às políticas de substituição de importações que influenciaram diversos planos de desenvolvimento adotados na América Latina, com destaque para o Brasil. Em sua formulação teórica, North buscou mostrar como o pacífico noroeste se desenvolveu com base nas exportações e na produção para o mercado interno. Nessa linha, as exportações significavam grande parte do crescimento da renda nacional.

A base de exportação desempenhava assim papel fundamental na conformação da economia de uma região e em seus níveis de renda absoluta e per capita e, conseqüentemente, sobre a dinâmica das atividades locais que se desenvolveriam, a distribuição da população, o padrão de urbanização, etc (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 14).

Em sintonia com North, Jane Jacobs (1969), citado por Lima e Simões (2010), mostra como as exportações e a produção para o mercado interno são importantes para o desenvolvimento de uma região. Para essa autora, para uma região se desenvolver ela deve diversificar sua produção no sentido de parar de importar e aumentar suas exportações de modo a aumentar a renda local e a complexidade econômica da região.

Lima e Simões (2010) destacam que North não deixou recomendações claras de como os governos devem atuar para que a teoria por ele descrita funcione. Entretanto, os autores destacam que os setores estatais devem atuar de forma coordenada com a sociedade e os setores de mercado para maximizar os resultados desse tipo de política.

É possível encontrar pontos em comum nessas teorias de desenvolvimento regional aqui resumidamente descritas. Todas elas mostram como fatores sociais e econômicos impactam diretamente a realidade de uma região. Nessa lógica, o desenvolvimento regional é um processo resultante da interação desses fatores. Todas elas também apontaram a ação governamental como fundamental para o desenvolvimento regional.

As políticas públicas possuem, portanto, um papel importante no desenvolvimento regional por se apresentarem como uma variável capaz de alterar essas interações e proporcionarem um ciclo de novas interações favoráveis ao crescimento. Para isso, seja com a criação de polos regionais ou de choques positivos ou do incentivo ao investimento ou buscando importar menos e exportar mais, construir políticas públicas em regiões pouco desenvolvidas faz diferença no desenvolvimento regional e se coloca como uma importante alternativa para o combate das desigualdades regionais.

As teorias aqui citadas foram bastante utilizadas no desenvolvimento de políticas de desenvolvimento regional em diversas partes do mundo e também no Brasil (LIMA; SIMÕES, 2010). No caso brasileiro, o Estado foi o principal condutor e regulador do crescimento. Seja elaborando planos – que se apropriaram, por exemplo, das políticas de polos de desenvolvimento e substituição de importações –, seja regulando relações entre trabalhadores e patrões, seja produzindo serviços públicos e infraestrutura, seja financiando ações privadas por meio de políticas de crédito, o Estado brasileiro influenciou diretamente o desenvolvimento brasileiro entre os anos de 1950 e 1970 (LIMA; SIMÕES, 2010).

Esse processo, entretanto, recebeu críticas por ter produzido enormes distorções regionais, além de ter sido descontinuado por conta das crises que assolaram o país nos anos 1980. Nesse sentido, regiões como o norte e nordeste brasileiro, e até o norte e nordeste de Minas Gerais, não conseguiram vivenciar o mesmo grau de desenvolvimento que ocorreu nas regiões sudeste e sul do país.

Diante do exposto é possível analisar a trajetória política e as intervenções que ocorreram no norte e nordeste de Minas Gerais – área de atuação do sistema SEDINOR/IDENE. Esse esforço é realizado a seguir.

3.2 Intervenções no norte e nordeste de Minas Gerais: da SUDENE ao sistema SEDINOR/IDENE

Como destacado anteriormente, o Brasil experimentou um conjunto de políticas públicas que favoreceram o desenvolvimento econômico do país no período de 1950 a 1970. Entretanto, esse desenvolvimento se concentrou em algumas regiões do país, aprofundando ainda mais as desigualdades regionais brasileiras. O caso do Nordeste brasileiro

– com destaque para o sertão – chama bastante atenção por ser uma região cujos resultados sociais sugerem graves problemas socioeconômicos. A construção do atual contexto nordestino, entretanto, é resultado de um longo processo de formação histórica e cultural da região e do país.

Celso Furtado (2003) apresenta algumas características que influenciaram a formação social do nordeste brasileiro. Para o autor, a contração da economia açucareira (no século XVII) somada à expansão da agropecuária permitiu que a população dessas regiões povoasse o sertão e desenvolvesse uma economia de subsistência que configura elemento central na formação das relações sociais e estruturais dessa região.

Seguindo uma trajetória de ocupação parecida com a do território nordestino – como narrado por Mata Machado (1991) -, as regiões do norte e nordeste – que incluem os Vales do Jequitinhonha e Mucuri - de Minas Gérias se assemelham ao sertão do nordeste brasileiro por apresentarem características históricas, econômicas, sociais e climáticas semelhantes às nordestinas. Brandão e Wildhagen (2009) discorrem sobre essa temática e narram a ocupação dos territórios que formam o norte de Minas Gerais.

Os autores destacam que já no século XVIII fazendas agropecuárias isoladas dos grandes centros marcavam a base produtiva e econômica dessas regiões. “[...] sem estradas de ferro e de rodagem e com navegação incerta e precária. Esse relativo isolamento permitiu a formação de um universo cultural autônomo, composto de realidades distintas” (BRANDÃO; WILDHAGEN, 2009, p. 33). Soma-se a esse isolamento o desinteresse estatal e econômico que deixaram essas regiões sob controle de uma espécie de patrimonialismo agrário. O resultado socioeconômico desse quadro se dá pela formação de um território marcado por uma economia agrária de subsistência (SILVA, 2011) e por um conjunto de relações sociais pautadas pelo compadrio e pelo coronelismo (SANTOS; SILVA, 2011).

Sob uma ótica climática, Brandão e Wildhagen (2009) caracterizam o norte e o nordeste de Minas Gerais como regiões predominantemente marcadas pelo clima seco do semiárido brasileiro. Reitera-se que o Cerrado, a Caatinga e a Mata Atlântica também são climas pertencentes a esses locais, mas é no semiárido que grande parte desses territórios se encontram. Tal tipo climático é caracterizado por longas e rigorosas secas, como a que

ocorreu no sertão brasileiro entre os anos de 1877 e 1879, “durante a qual morreram mais de um milhão de sertanejos” (BRANDÃO; WILDHAGEN, 2009, p. 28).

O diagnóstico resultante dessa interação econômica, social e climática propõe a formação de uma região marcada por fortes desigualdades internas e externas. Internamente se observa concentração de terras e renda por parte de uma pequena parcela da população. Pessôa (2008) exemplifica esse argumento ao mostrar que, no vale do Jequitinhonha, o percentual de renda apropriada pelos 20% mais pobres foi de 1,98% no ano de 2000, enquanto o percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos foi de 46,4% no mesmo ano. Externamente, a análise de Pessôa também mostra que na comparação de indicadores, como a taxa de urbanização, IDH, renda, e outros, as regiões norte e nordeste de Minas Gerais caracterizam os territórios menos desenvolvidos do Estado.

Apesar dessa realidade, a atuação do Estado brasileiro nas regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais só ganhou relevância nos anos de 1950. Diante da problemática da seca nessas regiões, em 1951, com a criação do Polígono da Seca, a legislação reconheceu tais territórios como sujeitos a “repetidas crises de prolongamento das estiagens e, conseqüentemente, objeto de especiais providências do setor público” (BRANDÃO; WILDHAGEN, 2009, p. 29).

Em 1959 a Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), autarquia vinculada ao Governo Federal que visava coordenar ações de combate à seca agrícola e ao estímulo à industrialização na referida região (SILVA, 2011). No ano de 1963, por meio da Lei nº 4.239, reconhecendo as particularidades das regiões norte e nordeste de Minas Gerais, a SUDENE reconheceu os territórios mineiros do Polígono das Secas como pertencentes ao seu escopo de atuação (SILVA, 2011).

Na visão de Santos e Silva (2011), a criação da SUDENE visava integrar economicamente o nordeste brasileiro, incluindo as regiões norte e nordeste e Minas Gerais, ao Centro-Sul do país. Essa iniciativa seria capaz de abrir novos mercados e favorecer as atividades industriais das regiões mais desenvolvidas do país (FURTADO, 1989 *apud* SILVA, 2011).

A proposta de atuação da SUDENE tinha como objetivos explorar as potencialidades da região (como recursos naturais e mão de obra barata) atraindo indústrias que pudessem se tornar competitivas frente ao restante do país. Com o intuito de financiar essas ações, foi criado o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) (BRANDÃO; WILDHAGEN, 2009). Santos e Silva (2011), afirmam que esses objetivos foram corrompidos uma vez que

(...) o processo de industrialização do Norte de Minas não poderia ser compreendido dissociado da dinâmica mais geral do capitalismo nacional. Em outras palavras, configurava-se como espaço alternativo para a reprodução ampliada do capital. Com a expansão do parque industrial do Centro-Sul em direção ao Norte de Minas teve-se como resultado o baixo aproveitamento das matérias-primas regionais, débil absorção da mão de obra norte-mineira e produção comercializada para além das fronteiras regionais (SANTOS; SILVA, 2011, p.11)

A respeito da atuação da SUDENE no território mineiro, é possível perceber a influência das teorias de desenvolvimento na elaboração dos projetos da época. No caso mineiro a teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux (1967) norteou um conjunto de intervenções na região.

Em realidade, a iniciativa da SUDENE situou-se em Montes Claros, município da mesorregião Norte de Minas Gerais (...). Cabia ao fluxo econômico proporcionado pela atividade industrial de Montes Claros a responsabilidade de cobrir toda a área mineira do Polígono das Secas, que abrange o Norte e o Vale do Jequitinhonha. Contudo, este modelo de polo estimulador do desenvolvimento esteve fadado ao fracasso, pois o polo industrial montesclareense não daria conta de açambarcar e resolver todos os entraves econômicos da Área Mineira da SUDENE. (PESSÔA, 2012, p. 43).

O resultado da atuação da SUDENE no território mineiro é demonstrado por Santos e Silva (2011). Eles apontam que até o fim dos anos 1990, a SUDENE havia aprovado 222 projetos na região sendo 108 industriais, 07 agroindustriais e 107 agropecuários. Os autores comentam que a atuação do setor público influenciou de alguma forma as mudanças econômicas e sociais que a região passou. Entretanto, é perceptível que essa atuação não foi capaz de produzir mudanças significativas nas desigualdades regionais em comparação com o restante do Estado.

Em paralelo às iniciativas federais, o Governo do Estado de Minas Gerais criou, em 1964, a Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha (CODEVALE)

sendo essa uma autarquia administrativa, econômica e financeira, subordinada ao governador do Estado (PESSÔA, 2012). Também foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas Gerais (SUDENOR), na década de 1970, órgão historicamente vinculado às secretarias responsáveis pelo planejamento no Estado. Tais órgãos atuaram, em diversos aspectos, de maneira conjunta no enfrentamento dos problemas que assolavam tais regiões.

A respeito da atuação da CODEVALE, Oliveira e Hespanhol (2012) mostram que a orientação da atuação desse órgão tinha o intuito de elaborar ações que promovessem o desenvolvimento econômico na região. Seguindo uma cartilha de desenvolvimento parecida com a do Governo Federal à época, a CODEVALE utilizou políticas de crédito rural visando “contribuir para a formação de uma mentalidade empresarial na sua área de abrangência, promovendo lideranças econômicas” (SANTOS, 1971 *apud* PESSÔA, 2012). Nesse contexto, a CODEVALE, junto à SUDENOR, tinha uma atuação que buscava a elaboração e o financiamento de projetos junto a terceiros que produzissem impacto na região. Muitos desses projetos tiveram a participação da SUDENE.

Para Ribeiro et al (2007, p. 1083), “O fracasso da CODEVALE foi exemplar. Perdida entre a inanição de recursos públicos e o apetite de políticos, a população da região resumiu sua trajetória numa frase: ‘Nem a Code [ninguém], nem Vale [muita coisa]’”. Segundo os autores, as exigências dos governos para o acesso ao crédito por parte dos agricultores dificultaram a inclusão de famílias rurais em tais programas. Somam-se ao fracasso da CODEVALE, os incentivos – como subsídios fiscais, cessão de terras - para a atração de empresas para a região a fim de criarem novos postos de trabalho (RIBEIRO et al, 2007), com destaque para as empresas de reflorestamento.

Entretanto, “as reflorestadoras criavam, na média, uma (1) ocupação para 83,33 hectares plantados em eucaliptos; na mesma microrregião os sítios familiares criavam uma (1) ocupação para 4,95 hectares e geravam renda anual por hectare cinco vezes maior” (RIBEIRO et al, 2007, p. 1084). Essa lógica de intervenção dificultou o acesso à terra por parte dos produtores de modo que “a renda cobrada pela cessão da terra nua para lavoura atinge um terço do volume bruto da produção” (RIBEIRO et al, 2007, p. 1084).

A ineficiência das políticas públicas desenvolvidas pela CODEVALE e pela SUDENOR perpetuou – e até agravou em alguns aspectos – as desigualdades e fragilidades

locais. Brandão e Wildhagen (2009) analisam a intervenção da CODEVALE e da SUDENOR afirmando que as ações desenvolvidas por esses órgãos possuíam uma concepção de desenvolvimento com fundamentos que negavam princípios de sustentabilidade de modo que tal modelo entrou em crise não produzindo os efeitos esperados.

Para Pessôa (2012), os projetos desenvolvidos por esses órgãos negavam os saberes e os modos de vida tradicionais ao considerarem que somente investimentos externos seriam capazes de desenvolver uma região estagnada. Nesse sentido, o efeito desses investimentos gera “a corrosão da estrutura tradicional, empobrece os sistemas ecológicos e reproduz o processo de desigualdade” (PESSÔA, 2012, p.45).

Conclui-se que, até o final dos anos 1990, os órgãos responsáveis por criarem políticas voltadas para a região, como a SUDENE, CODEVALE e SUDENOR, não conseguiram realizar mudanças estruturais significativas no combate às desigualdades regionais dessas regiões em comparação com o restante do Estado de Minas Gerais. Apesar da influência das teorias de desenvolvimento regional na construção das políticas públicas voltadas para essas regiões, os projetos não produziram o impacto desejado.

Reconhecendo que o modelo de atuação desses órgãos não estava promovendo os impactos desejados nas regiões Norte e Nordeste do Estado de Minas Gerais, o Governo do Estado criou, em 2002, o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), por meio da lei 14.171 de 15 de janeiro de 2002. Em seu artigo 1º, a lei determinou que o IDENE se apropriasse das estruturas da antiga CODEVALE bem como absorvesse as funções da SUDENOR.

Brandão e Wildhagen (2009) analisam a criação do IDENE afirmando que esse órgão acompanha uma nova visão de desenvolvimento regional adotada pelo Governo do Estado. Nessa linha, “o desenvolvimento não se promoveria com assistencialismo, mas com políticas que buscassem a autonomia, calcada nas potencialidades próprias da região, na pluralidade de seu capital social e natural” (BRANDÃO; WILDHAGEN, 2009, p.30).

Em 2003, já no âmbito do Choque de Gestão, o governo estadual, por meio da Lei Delegada nº 61, de 29 de janeiro de 2003, assinada pelo então governador do Estado de Minas Gerais, Aécio Neves, criou a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento dos Vales

do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas – SEDVAN. Na visão oficial, a criação da SEDVAN representa um importante direcionamento de recursos estaduais no desenvolvimento local. Nesse momento, o IDENE, com intuito de prestar apoio operacional e logístico, passou a ser vinculado à SEDVAN formando o chamado sistema SEDVAN/IDENE.

O grande diferencial dessa iniciativa é que, pela primeira vez, uma secretaria regional é criada em Minas Gerais, não em contraposição, mas em complemento às secretarias temáticas e tendo como grande função articular as políticas públicas, tanto estaduais como federais, voltadas para um território específico, as regiões Norte e Nordeste de Minas, que apresenta os mais baixos indicadores socioeconômicos estaduais (BRANDÃO; WILDHAGEN, 2009, P.30).

A criação do sistema SEDVAN/IDENE representou, assim, uma novidade institucional nas intervenções no Norte, Nordeste e Vales do Jequitinhonha e Mucuri de Minas Gerais.

O sistema sofreu algumas alterações no decorrer dos anos, sempre mantendo o IDENE como braço operacional. A SEDVAN deixou de ser uma secretaria extraordinária e se tornou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais, nome que manteve a sigla SEDVAN como referência da secretaria, por meio do Decreto Estadual 45.730 de 19 de setembro de 2011. Essa mudança é significativa no sentido de tornar o sistema uma estrutura permanente da organização administrativa do Estado.

Outro movimento político-administrativo ocorreu em 2014. O Decreto nº 46.570, de 31 de julho de 2014, modificou novamente a estrutura do sistema com a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR). Tal decreto foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 47.351, de 25 de janeiro de 2018, que estava em vigor até a publicação deste trabalho, e dispõe sobre a organização da SEDINOR que, a exemplo dos decretos anteriores, mantém o IDENE como braço operacional.

3.3 O sistema SEDINOR/IDENE

As alterações pelas quais o sistema SEDVAN/IDENE, e atualmente SEDINOR/IDENE, passou desde sua criação, não resultaram em alterações significativas em seu escopo de atuação e funcionamento. Logo, apesar das alterações que transformaram a SEDVAN, que era uma secretaria extraordinária, em uma secretaria ordinária e, posteriormente, na atual SEDINOR, o escopo de atuação desse sistema manteve sempre o IDENE como braço operacional.

Com o intuito de entender melhor o funcionamento do sistema SEDINOR/IDENE, é interessante olhar para sua organização e atuação. Para tanto, e com base em uma análise documental, tais aspectos são observados a seguir tanto na SEDINOR como no IDENE.

A SEDINOR foi criada com a finalidade de coordenar e articular, com outros órgãos do Estado, um conjunto de ações que resultem no desenvolvimento socioeconômico dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, Norte e Nordeste de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2018).

As competências da SEDINOR estão relacionadas à sua finalidade e passam por articular e coordenar políticas, criar diagnósticos e planos de atuação, articular ações junto a parceiros privados e sociedade civil, bem como outras atividades correlatas dentro dos territórios delimitados por sua atuação (MINAS GERAIS, 2018).

A área de atuação da SEDINOR em Minas Gerais pode ser vista no mapa presente no anexo A. Essa área abarca atualmente 258 municípios de seis macrorregiões do Estado. A listagem dos municípios presentes na área de atuação do sistema SEDINOR/IDENE está disponível no anexo B.

A SEDINOR desenvolve atualmente dois programas específicos: os programas “Água para Todos” e “Brasil Alfabetizado”. No caso do primeiro, a secretaria, com apoio do IDENE e de outros parceiros, desenvolve ações com o objetivo de

Promover a universalização do acesso e uso da água para o consumo humano e para a produção de alimentos e minimizar os efeitos da baixa precipitação com alto evapotranspiração adequado as formas de abastecimento existentes ao contexto climático da região (MINAS GERAIS, 2018).

Segundo a Lei nº 22.942, de 12 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental para o período 2016-2019, para o exercício 2018, o programa “Água para Todos” desenvolve sete conjuntos de ações com o intuito de contribuir para a universalização do acesso e uso da água.

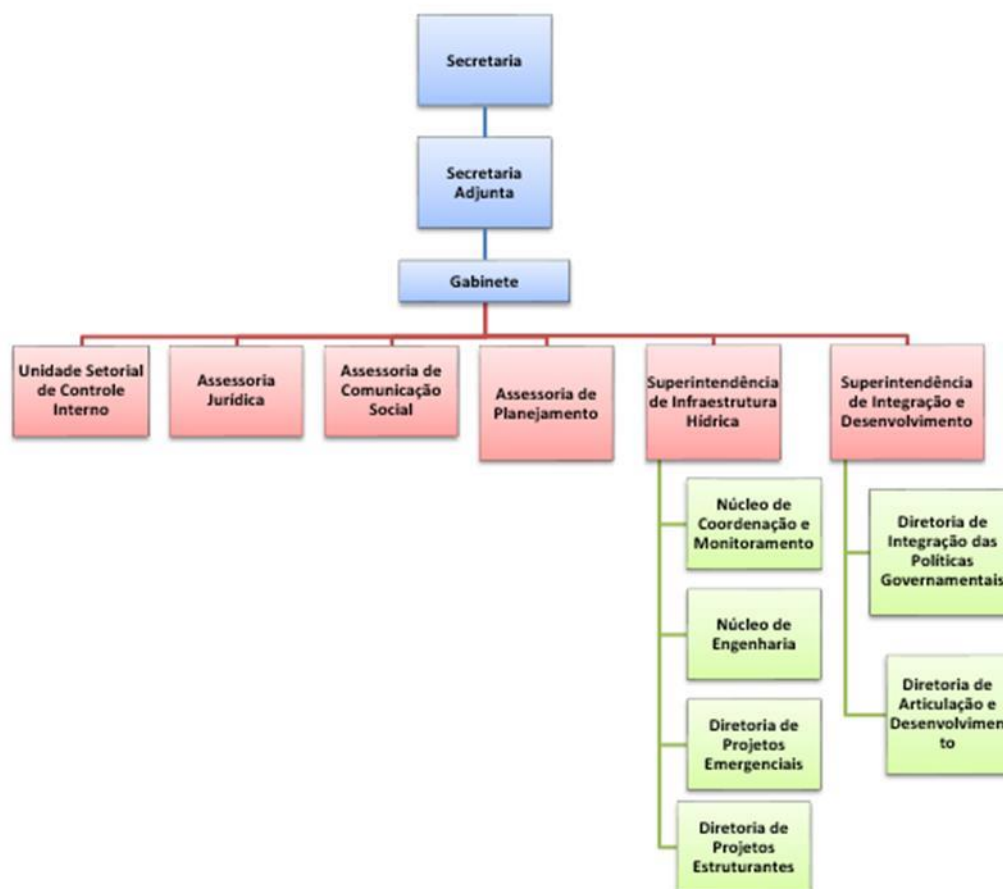
O programa Brasil Alfabetizado, segundo informações da mesma lei, tem o objetivo de desenvolver ações que contribuam para o ensino da população analfabeta de quinze anos ou mais de idade nas regiões de atuação do sistema SEDINOR/IDENE. O programa atualmente desenvolve dois conjuntos de ações voltadas para a alfabetização de jovens e adultos e monitoramento do programa.

Além desses programas, a SEDINOR participa de ações de apoio à administração pública e outras ações em conjunto com parceiros públicos e privados. Para executar tais programas, a SEDINOR dispõe, atualmente, da estrutura apresentada na figura 2.

De acordo com a estrutura apresentada, a SEDINOR tem como dirigente máximo um secretário, assessorado por um secretário adjunto e seus respectivos gabinetes. Em um nível hierarquicamente abaixo, a unidade seccional de controle interno atua nas ações de controle das ações e decisões da administração pública no órgão. A assessoria jurídica presta apoio jurídico às decisões e ações do órgão. Por fim, as assessorias de comunicação social e de planejamento assessoram a estrutura em suas respectivas áreas de conhecimento.

Já na área finalística, a superintendência de infraestrutura hídrica atua na coordenação e monitoramento de projetos emergenciais e estruturantes voltados para o combate à seca nas regiões de atuação da SEDINOR. Também na área finalística, a superintendência de integração e desenvolvimento atua na articulação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento no âmbito do sistema SEDINOR/IDENE. A SEDINOR, apesar de possuir sua atuação intimamente ligada ao IDENE, não mostra tal órgão em seu organograma.

Figura 2 – Organograma da SEDINOR em março – 2018



Fonte: <http://www.sedinor.mg.gov.br/institucional/organograma>

Como se dá, portanto, a relação entre a SEDINOR e o IDENE? De acordo com a Decreto Estadual 47.351, de 25 de janeiro de 2018, em seu art. 3: “Integra a área de competência da SEDINOR, por vinculação, o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE”. Desse modo, o IDENE está vinculado à SEDINOR.

A Lei 22.257, de 27 de julho de 2016, em seu art. 3º, III, define a vinculação como “a relação de entidade da administração indireta com a secretaria de Estado responsável pela formulação das políticas públicas de sua área de atuação, para a integração de objetivos, metas e resultados”. Desse modo, apesar de não aparecer no organograma da SEDINOR, o IDENE é vinculado à SEDINOR, devendo prestar assim o apoio operacional e logístico na execução dos programas e ações do órgão de acordo com as determinações legais já citadas.

Como já mencionado, o IDENE foi criado, segundo o art. 3º da Lei 14.171, de 15 de janeiro de 2002, com a finalidade de “promover o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte e Nordeste do Estado”. Para tanto, compete ao órgão formular e estabelecer diretrizes de planos, projetos e ações de desenvolvimento socioeconômico para a região, seja sozinho ou em articulação com outros atores, que viabilize o alcance dessa finalidade.

Possuindo a mesma área de atuação da SEDINOR, o IDENE desenvolve atualmente dois programas: o programa “Leite Pela Vida” e o “Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais”.

O Leite Pela Vida, segundo a Lei nº 22.942, de 12 de janeiro de 2018, tem como objetivo,

Promover o fortalecimento da cadeia produtiva do leite, por meio da geração de renda e da garantia de preço do leite produzido pelo agricultor familiar, além de contribuir para a diminuição da vulnerabilidade social com o combate à fome e à desnutrição na área de abrangência do IDENE (MINAS GERAIS, 2018).

Para alcançar esse objetivo, o programa Leite Pela Vida desenvolve três conjuntos de ações voltados para a aquisição, o beneficiamento e a distribuição de leite na região de atuação do sistema SEDINOR/IDENE.

O Programa de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, tem como objetivo

Contribuir com ações de apoio à geração de renda, na perspectiva da promoção de trabalho, renda e redução da vulnerabilidade da população pobre do norte e nordeste de Minas Gerais, a partir de ações que levem à dinamização da economia da região e ao fortalecimento da base social, organizando a sociedade civil, promovendo a coordenação e a cooperação entre os atores locais, e buscando alternativas de absorção de mão de obra, de forma a evitar a migração laboral (MINAS GERAIS, 2018).

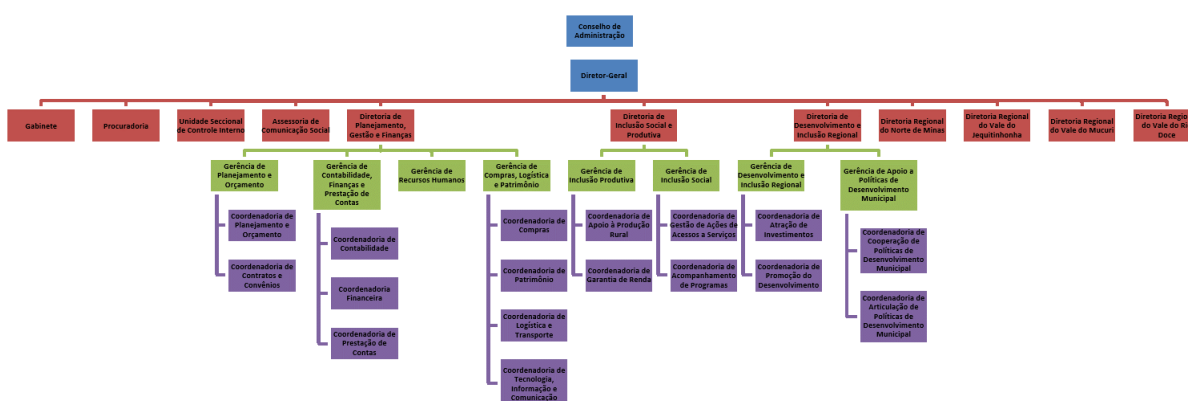
Espera-se que tais objetivos produzam resultados com base em dois conjuntos de ações voltadas para o apoio a agricultura familiar e a valorização das “vocações regionais” da região de atuação do sistema SEDINOR/IDENE (MINAS GERAIS, Lei nº 22.942, de 12 de janeiro de 2018). Além desses programas o IDENE desenvolve outras ações voltadas para

o apoio à administração pública e outros projetos e programas em articulação com outros atores.

Embora o objetivo do trabalho não seja avaliar os programas e ações desenvolvidos pelo sistema SEDINOR/IDENE, é possível perceber, pelas descrições dos programas, que as políticas públicas desenvolvidas para o combate às desigualdades regionais nas regiões que compõem a área de atuação do sistema sofrem influência das teorias de desenvolvimento regional anteriormente mencionadas. Os casos dos programas Leite Pela Vida e Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, por exemplo, mostram o esforço do governo estadual de impactar as cadeias produtivas e as relações econômicas da região.

Para realizar esse conjunto de ações, o IDENE possui, atualmente, a seguinte estrutura: no primeiro nível hierárquico o conselho administrativo; no segundo nível hierárquico o dirigente máximo; no terceiro nível hierárquico o gabinete, procuradoria, unidade seccional de controle interno, assessoria de comunicação social, a DPGF (diretoria de planejamento, gestão e finanças), diretoria de inclusão social e produtiva, diretoria de desenvolvimento e inclusão regional, diretoria regional do Norte de Minas, diretoria regional do Vale do Jequitinhonha, diretoria regional do Vale do Mucuri e a diretoria regional do Vale do Rio Doce. O organograma do IDENE pode ser visualizado na figura 3 e, para melhor visualização, ele se encontra ampliado no Anexo C.

Figura 3 – Organograma IDENE



Fonte: <http://www.sedinor.mg.gov.br/institucional/organograma>.

De forma analítica, é possível perceber que a estrutura do IDENE possui uma complexidade maior que a estrutura da SEDINOR. Também é possível observar que, diferentemente da SEDINOR, que tem toda a sua estrutura em Belo Horizonte, o IDENE possui diretorias e gerências regionais localizadas nas diferentes regiões em que o sistema atua. De forma prática, a SEDINOR concentra o gabinete e realizar execuções finalísticas próprias. Já o IDENE, além de execuções finalísticas próprias, realiza toda a rotina da área meio do sistema, como os processos voltados para a gestão de recursos humanos, logísticas e finanças.

A estrutura do sistema SEDINOR/IDENE, portanto, executa um conjunto de ações que visam desenvolver economicamente e socialmente as regiões delimitadas pelo escopo de atuação do sistema. Além dos aspectos formais para a análise desse sistema, é fundamental olhar para o corpo técnico do órgão. Tais considerações são realizadas no próximo capítulo.

4 ANÁLISE DO CORPO TÉCNICO DO SISTEMA SEDINOR/IDENE

Nos capítulos anteriores, a discussão realizada buscou apresentar um conjunto de ideais que envolvem a construção do modelo burocrático, o histórico de atuação e a estrutura do sistema SEDINOR/IDENE. Esse capítulo é construído a partir da apropriação dos conteúdos expostos nos capítulos anteriores com o intuito de entender como o corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE é formado e tem atuado.

Para realizar a análise proposta, esse trabalho utilizou um conjunto de dados coletados junto à Gerência de Recursos Humanos (GRH) do IDENE. O período de coleta dos dados compreende às duas primeiras semanas do mês de março de 2018. Os dados são referentes ao mês de fevereiro do mesmo ano. Com base nessa coleta, 280 funcionários trabalhavam no sistema SEDINOR/IDENE e, com base nesse número, a análise a seguir foi desenvolvida.

Os 280 funcionários que atuavam no sistema SEDINOR/IDENE estavam vinculados ao sistema por, pelo menos, cinco instrumentos utilizados pela organização para contratar essa mão de obra. Esses vínculos traduzem formas de relacionamento entre a organização e seus funcionários bastante diferentes entre si, ou seja, a considerar uma perspectiva de direitos e deveres, o tratamento da organização para com seus funcionários se altera de acordo com o vínculo estabelecido. Apesar dessas diferenças, a atuação e alocação dos funcionários dentro do sistema não possui uma relação direta com o vínculo estabelecido. Nesse sentido, é possível que funcionários de vínculos distintos exerçam as mesmas funções, ou funções semelhantes, dentro do mesmo grau hierárquico.

Os vínculos, a que o parágrafo anterior se refere, e que a administração pública possui com seus funcionários, no caso do sistema SEDINOR/IDENE, podem ser definidos da seguinte forma: servidores concursados e efetivos do IDENE; servidores concursados e efetivos cedidos por outros órgãos; servidores ocupantes de cargos de recrutamento amplo; funcionários denominados prestadores de serviço; e, por fim, os estagiários. A tabela 1 apresenta a proporcionalidade de cada vínculo dentro do corpo técnico do sistema.

Tabela 1 – Quantidade de funcionários do sistema SEDINOR/IDENE por vínculo em março – 2018

Vínculo com o sistema SEDINOR/IDENE	Quantidade de funcionários por vínculo	Quantidade de funcionários por vínculo em %
Servidores concursados e efetivos do IDENE	52	18,6%
Servidores concursados e efetivos de outros órgãos	37	13,2%
Estagiários	45	16,1%
Prestadores de serviços	74	26,4%
Servidores em cargos de recrutamento amplo	72	25,7%
Total	280	100,0%

Fonte: Gerência de Recursos Humanos – IDENE.
Elaboração própria.

Com base na tabela 1, é possível notar que o sistema tem utilizado esses vínculos de forma significativa dentro do sistema de modo que todos os grupos possuem um número considerável de contratados. Destaca-se que prestadores de serviços e servidores ocupantes de cargos de recrutamento amplo correspondem, cada um, a cerca de 26% do total de funcionários e, juntos, mais de 52% do total do corpo técnico do sistema. Concurados do IDENE correspondem a cerca de 18,6% do total e concursados de outros órgãos cerca de 13,2% do total. Logo, somente 31,8% do total de funcionários do sistema são servidores efetivos. Os estagiários equivalem a 16,1% do total de funcionários, um número expressivo dada a natureza do vínculo. A fim de melhor entender o que esses números significam na formação do corpo técnico do sistema, as principais características de cada vínculo são apresentadas a seguir.

A Lei nº14.171, de 15 de janeiro de 2002, que criou o IDENE, determinou, em seu artigo 23, que o quadro efetivo do IDENE seria composto pelos servidores da CODEVALE e os servidores alocados na SUDENOR. Nesse contexto, de acordo com a Lei nº 15.468, de 13 de janeiro de 2005, os servidores desses órgãos que ocupavam cargos de nível superior de formação foram alocados na carreira de Analista de Desenvolvimento Econômico e Social; os servidores que ocupavam cargos de nível médio foram alocados na carreira de Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social; e os servidores que ocupavam cargos de nível fundamental foram alocados na carreira de Auxiliar de Desenvolvimento Econômico e Social. Essas três carreiras compõem, atualmente, as carreiras do IDENE.

As carreiras do IDENE são estruturadas segundo instruções da Lei nº 15.468, de 13 de janeiro de 2005, que determina diretrizes e competências dessas carreiras. Entre os principais pontos dessa lei, destacam-se: a proposta de progressões e promoções nas carreiras de acordo com o tempo de serviço e escolaridade; e a estabilidade e o vínculo estatutário com a administração pública (ou seja, os servidores de carreira possuem um conjunto de regras e direitos estabelecidos pelo estatuto do servidor público de Minas Gerais)³.

De acordo com o anexo II.7 da Lei nº 15.468, de 13 de janeiro de 2005, as funções das carreiras do IDENE são: no caso da carreira de Auxiliar de Desenvolvimento Econômico e Social: “Desempenhar atividades administrativas e logísticas de apoio de nível básico relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do IDENE”; no caso da carreira de Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social: “Desempenhar todas as atividades de nível intermediário relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do IDENE, bem como auxiliar o Analista em Desenvolvimento Econômico e Social no exercício de suas atribuições”; no caso da carreira de Analista de Desenvolvimento Econômico e Social: “Desempenhar todas as atividades de caráter técnico, administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do IDENE”. Observa-se que as definições legais para a atuação dos servidores de cada carreira se diferem pelo nível de escolaridade.

Além dos servidores originários da CODEVALE e da SUDENOR, dois concursos públicos foram realizados para o provimento dos quadros efetivos do IDENE. Destaca-se que os concursos são realizados em cumprimento ao exposto pelo artigo 37 da CF-88. Sendo assim, os concursos são realizados para serem acessíveis a todos e buscam selecionar sempre os candidatos mais capacitados, em obediência a princípios como legalidade, impessoalidade e eficiência. Observa-se, nesse sentido, que os concursos públicos, em relação à forma de ingresso, obedecem ao exposto pelo modelo burocrático.

O primeiro concurso para o provimento de cargos do IDENE foi realizado em 2008 e o segundo em 2013. Esses concursos se destinaram a contratar técnicos e analistas de desenvolvimento econômico e social, inexistindo a admissão de novos auxiliares de desenvolvimento econômico e social.

³ Não é objetivo desse trabalho comparar a estrutura das carreiras do IDENE com as estruturas das carreiras de outros órgãos.

Na data de coleta dos dados dessa pesquisa, atuavam nas carreiras do IDENE 55 servidores, sendo 34 analistas (dois foram cedidos para outros órgãos), 19 técnicos (um foi cedido para outro órgão) e dois auxiliares. À serviço do sistema SEDINOR/IDENE, portanto, encontravam-se 52 servidores efetivos das carreiras do IDENE. A tabela 2 apresenta um resumo da organização desse corpo técnico.

Tabela 2 – Servidores efetivos das carreiras do IDENE atuando no sistema SEDINOR/IDENE em março - 2018

Carreira	Quantidade de servidores
Analista de Desenvolvimento Econômico e Social	32
Auxiliar de Desenvolvimento Econômico e Social	2
Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social	18
Total	52

Fonte: Gerência de Recursos Humanos – IDENE.
Elaboração própria.

Em relação à competência técnica desses servidores, é interessante olhar para o nível de formação. Dos 52 servidores das carreiras do IDENE que estavam no sistema na data da pesquisa, 41 (ou 79%) possuíam nível superior de formação, 11 possuíam ensino médio (ou 19%) e apenas um (ou 2%) possuía nível fundamental. Destaca-se que o único servidor cuja formação declarada era o ensino fundamental, é da carreira de Auxiliar de Desenvolvimento Econômico e Social e, portanto, é um antigo servidor da CODEVALE ou SUDENOR. O nível de instrução do corpo técnico pode ser considerado como elevado, uma vez que quase 80% desses funcionários possuem ensino superior.

É interessante observar a taxa de evasão desses concursos. No concurso realizado em 2008, dos 31 servidores que foram nomeados para as carreiras do IDENE, 17 saíram da carreira. Logo, apenas 14 encontravam-se no quadro de pessoal do sistema SEDINOR/IDENE na data desta pesquisa. Desse modo, a taxa de evasão foi de 54,84% para o concurso realizado em 2008. Em relação ao concurso realizado em 2013, dos 44 servidores que tomaram posse, 30 ainda integram o corpo técnico do sistema e catorze saíram das carreiras. Desse modo, a taxa de evasão do concurso realizado em 2013, era de 31,82% até a data de realização desta pesquisa.

Ao analisar as taxas de evasão dos concursos do IDENE é possível observar que são taxas bastante elevadas para uma carreira pública. A proposta de carreira pressupõe estabilidade e longevidade no emprego. Essas características, também coincidentes com o modelo burocrático, tem o intuito de proporcionar o aprimoramento do funcionário em sua atuação, a criação de uma identidade com a organização, além de fomentar uma cultura organizacional forte e que reduza os efeitos negativos da politização das agências públicas. Observa-se que a politização, nesse contexto, se dá pela captura das agências por grupos de interesses populistas e patrimonialistas que utilizam a máquina pública para aquilo que não preconiza o interesse público.

Desse modo, são questionáveis as razões que levam o sistema a possuir essa alta taxa de evasão. É razoável especular que uma taxa tão alta sugere uma carreira pouco atrativa, tanto do ponto de vista financeiro quanto de progressão e crescimento na carreira, uma vez que, mesmo uma carreira com baixo salário inicial, se essa possuir uma estrutura de progressão que estimule o crescimento profissional, recompensando e remunerando o profissional por seu esforço, as taxas de evasão tendem a ser mais baixas. Logo, o funcionário concursado do IDENE tem aparentemente encontrado poucos estímulos à progressão e permanência nas carreiras e optado por sair para a iniciativa privada ou outras carreiras do setor público.

É possível justificar essa hipótese com base na análise dos critérios de progressão da carreira e a compressão salarial (diferença entre o salário inicial e final da carreira). Para as três carreiras do IDENE, existem cinco níveis de carreira e cada nível possui treze graus. A mudança de grau constitui uma promoção e a mudança de nível constitui uma progressão. Para alcançar as promoções e progressões o servidor deve preencher requisitos que consideram aspectos como tempo de carreira e escolaridade. Observa-se que não existem instrumentos eficazes que relacionem a atuação do servidor à sua progressão, ou seja, servidores que atuam extremamente bem são promovidos da mesma forma que servidores menos eficazes desde que ambos alcancem os critérios de promoção. Percebe-se a falta, nesse sentido, de mecanismos de compensação para os servidores de melhor desempenho.

Ao analisar os valores dos salários das carreiras do IDENE, determinados pela Lei nº 20.748, de 25 de junho de 2013, é possível observar a compressão salarial. Logo, para a carreira de Auxiliar de Desenvolvimento Econômico e Social a compressão salarial calculada

foi de 68%, ou seja, o funcionário no final da carreira tem uma remuneração 68% maior que o funcionário de início de carreira. A considerar os esforços e investimentos que o funcionário terá que realizar para alcançar as progressões e promoções, pode-se considerar que a compressão salarial dessa carreira é pequena.

No caso da carreira de Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social a compressão salarial calculada foi de 189% e na carreira de Analista de Desenvolvimento Econômico e Social a compressão salarial calculada foi de 235%. Ou seja, um técnico em final de carreira recebe um salário quase duas vezes maior que um técnico em início de carreira. No caso de um analista em final de carreira, seu salário é quase duas vezes e meio maior que um analista no início da carreira. Tais valores de compressão mostram-se mais atrativos em comparação com a carreira de auxiliar.

Para afirmar se os salários pagos aos servidores das carreiras do IDENE são economicamente atrativos seria interessante compara-los às outras carreiras do Estado de Minas Gerais. Entretanto, na percepção dos servidores de carreira, a carreira não tem estimulado o desenvolvimento profissional. Essa percepção foi coletada em uma das afirmativas do questionário aplicado para o cálculo das dimensões burocráticas (que é analisado no capítulo 6 deste trabalho.). Tal afirmativa dizia que: “A estrutura da minha carreira estimula o desenvolvimento profissional recompensando as pessoas mais qualificadas”. Dos 28 respondentes, e considerando uma escala que questionava se a afirmação era “Falsa”, “Mais falsa que verdadeira”, “Mais verdadeira que falsa” e “Verdadeira”, 22 responderam que a afirmação é falsa e quatro responderam que a afirmação é mais falsa que verdadeira. Reitera-se que dos todos os respondentes eram servidores das carreiras de técnico e analista desenvolvimento econômico e social do IDENE. Nesse sentido, observa-se uma sensação dos servidores de que a carreira se mostra pouco atrativa, o que justificaria a alta taxa de evasão das carreiras.

Um segundo vínculo existente entre o sistema SEDINOR/IDENE e seus funcionários é realizado pela cessão de servidores de carreiras de outros órgãos para o sistema. Esse vínculo entre administração pública e servidores é regulado pelo Decreto nº 47.256, de 13 de setembro de 2017.

Nesse tipo de vínculo, o funcionário pertence a uma carreira vinculada ao órgão de origem, que pode ter uma proposta de carreira e remuneração superior ou inferior às carreiras do IDENE. Nesse sentido, o funcionário possui a mesma estabilidade e relação com a administração pública (que é regulada pelo estatuto do servidor público) que os servidores efetivos do IDENE. No entanto, os termos de cessão necessários para que o funcionário atue no órgão a que foi cedido devem ser renovados periodicamente, com o risco de, em algum momento e por algum motivo, o órgão de origem requerer o funcionário de volta para seu quadro. O tempo de permanência médio desse profissional no sistema é inferior ao dos servidores de carreira do IDENE e servidores em cargos de recrutamento amplo, como é analisado mais a frente. O que é possível ressaltar é que, apesar de possuir características parecidas com os funcionários das carreiras do órgão, o fato desse vínculo não estar diretamente relacionado à organização o torna mais frágil do que o vínculo compreendido pelos servidores de carreira do IDENE.

Os servidores concursados do IDENE e de outros órgãos constituem o grupo dos servidores estatutários do órgão. Lopez (2015, p. 11) chama esse grupo de funcionários de “burocracia efetiva, mais estável, e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos”. É possível inferir que os servidores estatutários se aproximam em maior grau das propostas de seleção e de carreira contidas no modelo burocrático, dadas sua forma de recrutamento e sua proposta de carreira. Nos casos aqui apresentados, o maior vínculo entre as carreiras do IDENE e o sistema se destaca dada a proximidade desses funcionários com a organização. É necessário destacar que a SEDINOR não possui uma carreira própria.

No caso do sistema SEDINOR/IDENE, 37 servidores foram cedidos por 19 órgãos da administração pública direta ou indireta (sendo alguns desses órgãos oriundos da esfera municipal). Em relação ao perfil dos servidores cedidos por outros órgãos, é possível analisar a formação desse grupo. Dos 37 servidores cedidos, 32 possuem nível superior (o que compreende aproximadamente 86,5% desse corpo técnico) e apenas cinco (ou 13,5%) possuem nível médio.

Chama a atenção o fato de muitos possuírem pós-graduações como certificações, especializações, mestrado e doutorado. Nesse sentido, dos 32 que possuem nível superior, 13 possuem algum tipo de pós-graduação. Essa informação sugere que essas

carreiras estimulam o desenvolvimento profissional uma vez que, para serem promovidos, esses profissionais precisam se aprimorar tecnicamente.

O terceiro tipo de vínculo entre o sistema SEDINOR/IDENE e seus funcionários se dá pela “burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário” (LOPEZ, 2011, p.11). No caso do Estado de Minas Gerais, esse vínculo é regulado pela Lei Delegada nº 174, de 26 de janeiro de 2007, para a administração direta – caso da SEDINOR – e Lei Delegada nº 175, de 26 de janeiro de 2007, para a administração indireta – caso do IDENE. Esse tipo de vínculo se dá pela admissão de pessoal, no âmbito da administração pública, por meio da nomeação de cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo.

O recrutamento amplo é caracterizado por sua natureza frágil, uma vez que os funcionários contratados por esse tipo de vínculo não possuem nenhum tipo de estabilidade, sendo, em muitos casos, admitidos e demitidos de acordo com a vontade unilateral da administração pública. Por esse motivo, os cargos de provimento em comissão de recrutamento amplo são popularmente denominados “cargos de confiança”, dada sua natureza política. Grindle (2011 *apud* Lopez, 2011) afirma que as denominações utilizadas nesse meio de vinculação indicam o meio de escolha, que é a seleção discricionária por um gestor ou político.

A natureza frágil dos cargos de recrutamento amplo é percebida por algumas de suas características, como a inexistência de planos de carreira formais, a inexistência de estabilidade (como no caso dos estatutários – que só podem ser demitidos situações específicas) nem a presença de direitos trabalhistas assegurados pela CLT– como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Por outro lado, esse vínculo representa, na esfera pública, uma forma de flexibilizar a contratação pública e tornar dinâmico o corpo técnico dos órgãos públicos, uma vez que, na maioria dos casos, não são realizados processos formais de contratação nem exigidos pré-requisitos para seu preenchimento. No geral, os cargos de confiança são destinados e associados ao alto escalão da administração pública e sua utilização é justificada pela tentativa de atrair novos e bons dirigente à alta burocracia (PACHECO, 2010). Também se argumenta que, em posições estratégicas, os cargos de confiança auxiliam os governantes eleitos a desenvolverem capacidade de governo (PRAÇA; FREITAS; HROPES, 2012).

Em relação aos cargos de confiança, Lopez (2011, p. 12) aponta que “é de se esperar que a alta rotatividade dos cargos e a inexistência de critérios claros de seleção reduza o incentivo à qualificação e ao desempenho dos servidores de carreira e produza efeitos negativos sobre a eficiência das agências”. O autor reitera, no entanto, que não existem evidências empíricas que comprovem essa afirmação.

A discussão a respeito da necessidade e dos efeitos que os cargos de confiança produzem nas agências públicas é bastante amplo e não há um consenso claro, possuindo bons argumentos tanto por quem defende como por quem critica esse vínculo com a administração pública. Existe algum consenso, no entanto, que a existência de cargos de confiança se justifica para o alto escalão das agências públicas. Nos contextos em que esse vínculo atinge níveis hierarquicamente mais baixos da estrutura de uma agência, em alguns casos, observa-se a chamada politização das agências (MARTINS, 2005, p.361). Esse fenômeno, por outro lado, precisa de mais evidências empíricas para ser constatado.

Marconi (2010) afirma que o grupo dos servidores não estatutários na administração pública é relevante considerando o grande número desses funcionários atuando nos órgãos públicos. Além disso, muitos desses funcionários atuam por anos no serviço público. “São funcionários que compõem o quadro de pessoal há muito tempo e não possuem direitos semelhantes a outros funcionários que realizam as mesmas atividades” (MARCONI, 2010, p.233). Há, portanto, uma diferença entre os cargos de confiança da alta burocracia (ligados às nomeações políticas do alto escalão do governo) e os cargos de recrutamento amplo utilizados como um mecanismo mais flexível de contratação para o processamento das políticas públicas das organizações.

Nesse sentido, é possível inferir que as diversas formas de recrutamento amplo utilizadas pela administração pública podem ser analisadas por uma lente política (no sentido da politização da máquina) ou como uma forma alternativa que a administração pública encontrou para flexibilizar a entrada no serviço público. Seja por uma razão ou por outra, as formas de contratação do setor público devem ser debatidas na busca de um melhor planejamento da força de trabalho do setor público.

É fundamental que existam outras formas de contratação bem estruturadas, previstas pela legislação, que definam direitos e deveres e possibilitem eliminar as formas de contratação precárias, e que o regime estatutário seja mantido apenas para as funções típicas de Estado cuja execução deva ser resguardada de pressões políticas (MARCONI, 2010, p. 234).

No caso dos cargos de recrutamento amplo (ou de confiança) do sistema SEDINOR/IDENE, observa-se um número elevado de cargos dessa natureza. São 72 servidores em cargos de recrutamento amplo, o que compreende quase 26% do corpo técnico do sistema. Esse número é superior, por exemplo, aos concursados da casa (19,6% do corpo técnico). Logo, três possíveis análises são propostas: ou quase um quarto do sistema é formado por cargos de natureza política que sugerem que o sistema possui ou um elevado grau de politização, ou que os cargos comissionados têm sido utilizados para a contratação de mão de obra operacional, ou ambas as hipóteses. Seja por um motivo ou por outro, é questionável se esse grande número de funcionários, possuindo esse vínculo com a organização, trazem benefícios para o sistema.

Essa última afirmação pode ser corroborada pela análise da qualificação dessa mão de obra. Dos 72 servidores em cargos de recrutamento amplo, 41 possuem nível superior de formação, o que corresponde 56,9% do total, 29 possuem nível médio, o que corresponde 40,3% do total, e dois possuem nível fundamental, o que corresponde 2,8%. Nota-se que os servidores de cargos de recrutamento amplo possuem proporcionalmente uma formação inferior aos servidores de carreira do órgão.

Apesar dessa constatação, se comparada a remuneração média desses dois grupos, percebe-se que o salário médio dos cargos de recrutamento amplo é superior ao salário médio dos servidores de carreira do IDENE conforme mostra a tabela 3.

Tabela 3 – Remuneração dos servidores efetivos das carreiras do IDENE, servidores efetivos de carreira cedidos por outros órgãos e servidores ocupantes de cargos recrutamento amplo do sistema SEDINOR/IDENE em março - 2018

Continuação

Vínculo com o sistema SEDINOR/IDENE	Quantidade de funcionários por vínculo	Remuneração Média
Servidores cedidos por outros órgãos	37	R\$ 6.814,36
Recrutamento Amplo	72	R\$ 4.324,29

Conclusão		
Vínculo com o sistema SEDINOR/IDENE	Quantidade de funcionários por vínculo	Remuneração Média
Analistas de Desenvolvimento Econômico e Social	32	R\$ 3.019,38
Técnicos de Desenvolvimento Econômico e Social	18	R\$ 2.339,18
Auxiliares de Desenvolvimento Econômico e Social	02	R\$ 3.158,99

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (IDENE)
Elaboração Própria

A tabela 3 mostra que os servidores cedidos por outros órgãos possuem uma remuneração superior a todos os outros grupos analisados. Esse grupo tem uma média salarial 36,54% maior que servidores em cargos de recrutamento amplo, 55,69% maior que analistas de desenvolvimento econômico e social, 65,67% maior que técnicos de desenvolvimento econômico e social e 53,64% maior que auxiliares de desenvolvimento econômico e social.

É importante pontuar que dos 37 servidores cedidos por outros órgãos, 15 possuem uma remuneração paga pelos órgãos de origem e, portanto, não entraram no cálculo (uma vez que a GRH do IDENE não disponibilizou tais informações). Entre os outros 17 servidores analisados, muitos são oriundos de carreiras muito bem pagas como as carreiras da Advocacia Geral do Estado, Controladoria e Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Desse modo, algumas remunerações, superiores a dez mil reais, aumentaram consideravelmente a média das remunerações desse grupo. De qualquer modo, esses dados mostram como outras carreiras de Estado possuem remunerações mais altas que as carreiras do IDENE e ajudam a explicar a baixa atratividade dessas carreiras.

Outro ponto apresentado pela tabela 3 diz respeito aos salários dos servidores ocupantes de cargos de recrutamento amplo. Esses funcionários recebem em média cerca de 30% a mais que os analistas de desenvolvimento econômico e social, cerca de 46% a mais que os técnicos de desenvolvimento econômico e social e cerca de 27% a mais que os auxiliares de desenvolvimento econômico e social. Dos 72 servidores e cargos de recrutamento amplo, o maior salário é R\$ 10 mil enquanto o menor é R\$ 1.320,00. Nesse intervalo, 28 servidores recebem acima da média (que é R\$4.324,29) e quarenta e quatro recebem abaixo dessa média. Em comparação com as carreiras do IDENE, 42 servidores em cargos de recrutamento amplo recebem mais que a média dos analistas de desenvolvimento econômico e social, e 58

recebem mais que a média dos técnicos de desenvolvimento econômico e social. Apenas oito recebem menos de R\$ 2 mil.

Chama a atenção a alta média do salário dos auxiliares de desenvolvimento econômico e social. Essa média se justifica pelos seguintes argumentos: são apenas dois auxiliares que estão há muito tempo no Estado e, portanto, já estão próximos do final da carreira. Além disso, um dos auxiliares possui uma gratificação em seu salário que aumenta a média salarial desse grupo. As gratificações como forma de compensação são analisadas mais a frente.

É possível comparar também o tempo médio de permanência desses vínculos no sistema SEDINOR/IDENE. Os servidores cedidos por outros órgãos estavam no sistema, na data desta pesquisa, em média, há 37 meses (ou três anos e um mês). Os servidores contratados por meio de recrutamento amplo, na data desta pesquisa, estavam no sistema, em média, há 55 meses (ou quatro anos e sete meses). Os servidores de carreira do IDENE, por outro lado, estavam, na data desta pesquisa, em média, há 52 meses no sistema (ou quatro anos e quatro meses). Logo, os servidores contratados por esses dois vínculos – recrutamento amplo e concursados do IDENE - possuíam, em março de 2018, aproximadamente o mesmo tempo de casa.

Espera-se que os servidores concursados do IDENE fiquem mais tempo no sistema, dada a proposta de carreira e o vínculo mais estável com o sistema. Entretanto, a alta taxa de evasão da carreira e o concurso realizado em 2013 ajudam a entender o baixo tempo de permanência desses servidores no órgão, evidenciando ainda mais a baixa atratividade dessas carreiras. Por outro lado, os servidores contratados por meio de recrutamento amplo possuem um tempo significativo no sistema, considerando a natureza desse vínculo. É preocupante, no entanto, perceber que caso sejam exonerados, esses funcionários não possuem direitos trabalhistas como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS - e o seguro desemprego. A remuneração mais alta desse grupo se coloca como uma hipótese para a atração e permanência dessa mão de obra no sistema.

É possível perceber, pela comparação entre servidores de recrutamento amplo e servidores de carreira, que os servidores das carreiras do IDENE passam por um processo de admissão mais rigoroso, possuem um vínculo mais estável com o órgão, uma perspectiva de

carreira e uma formação superior aos servidores em cargos de recrutamento amplo. Esses, por outro lado, estão em maior número no sistema, e embora possuam aproximadamente o mesmo tempo no órgão que os servidores de carreira e um nível de escolaridade mais baixo, os servidores em cargos de recrutamento amplo possuem uma remuneração maior. Todos esses pontos de análise revelam o distanciamento do sistema SEDINOR/IDENE do modelo burocrático, se a análise do sistema considerar, principalmente, a dimensão burocrática competência técnica.

A presença de servidores de outros órgãos também é um importante ponto de análise. Esse grupo, altamente qualificado, está há menos tempo no sistema do que servidores das carreiras do IDENE e servidores em cargos de recrutamento amplo. Entretanto, os servidores de outros órgãos possuem remunerações superiores aos demais grupos analisados. O pouco tempo de atuação no sistema e o alto salário levantam, mais uma vez, questionamentos a respeito da proximidade do sistema com o modelo burocrático, uma vez que funcionários com menos tempo de casa recebem quase duas vezes mais que os servidores do sistema. Essa afirmação, contudo, só faz sentido se a análise considerar a atuação dos diferentes atores: se os funcionários realizam o mesmo trabalho e possuem essa diferença salarial, é algo realmente questionável do ponto de vista do modelo burocrático.

Além dos concursados – seja do IDENE ou de outros órgãos - e dos funcionários em cargos de recrutamento amplo, o quarto tipo de vínculo com o sistema SEDINOR/IDENE possui com seus funcionários é formado pela contratação de serviços terceirizados – cujos funcionários são chamados prestadores de serviço.

Do ponto de vista legal, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), por meio da consulta nº 442.370, que teve como relator o conselheiro Moura e Castro em sessão realizada no dia 22 de abril de 1998, firmou o entendimento que os órgãos públicos podem terceirizar atividades meio, ou seja, que não estão relacionadas às políticas públicas desenvolvidas pelo órgão. Nesse sentido, serviços de conservação, limpeza e vigilância podem ser perfeitamente terceirizados – a menos que sejam a razão de existir do órgão, o que as tornaria atividade fim e não meio. Entretanto, atividades voltadas para a execução das políticas públicas do órgão não poderiam ser terceirizadas.

Esse entendimento, apesar de muito discutido nos tribunais de justiça - admitindo inclusive a possibilidade da contratação temporária de terceirizados para a área fim, conforme a súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), - tem norteado as contratações da administração pública.

Essa discussão foi regulamentada pela Lei Federal nº 13.429, de 31 de março de 2017, que abrangeu o entendimento, permitindo a contratação de terceirizados para a área fim em alguns contextos. Entretanto, algumas ações diretas de inconstitucionalidade (como as ADI's nºs 5685, 5686 e 5687) perante o STF, têm questionado a legalidade da referida lei. Diante do exposto, o serviço terceirizado nos órgãos públicos é perfeitamente aceitável nos casos da área meio e levanta questionamentos nos casos das áreas finalísticas.

No caso do sistema SEDINOR/IDENE, o sistema possui contrato com a Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS). Segundo o artigo 126 da Lei nº 11.406, de 28 de janeiro de 1994, a MGS é uma empresa pública criada para a “prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública”. Os funcionários da MGS possuem dois tipos de vínculos com a empresa: eles podem ser empregados públicos da MGS – contratados via processos seletivos da MGS – ou ocuparem cargos de recrutamento amplo no quadro de pessoal da MGS.

No caso dos empregados públicos da MGS, eles possuem vínculo baseado Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e uma estrutura de carreira interna. No caso dos cargos de recrutamento amplo da MGS, considerando que a MGS é uma empresa pública, tais empregados possuem um vínculo menos estável com a organização a exemplo do que ocorre com os cargos de recrutamento amplo do sistema SEDINOR/IDENE. Entretanto, como as empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado e contratam via CLT, essa mão de obra possui todos os direitos trabalhistas garantidos.

Em março de 2018, segundo informações da GRH do IDENE, 74 funcionários da MGS atuavam no sistema SEDINOR/IDENE. Esse número é considerável por compreender 26,4% do total do corpo técnico do sistema. Essa informação levanta a seguinte questão: será que um em cada quatro funcionários do sistema SEDINOR/IDENE trabalha atividades da área meio? Se a resposta for não, é juridicamente questionável a presença desses

funcionários na organização. Para realizar essa análise, a tabela 4 apresenta um resumo da distribuição dessa mão de obra com base nos cargos ocupados na estrutura da MGS.

Tabela 4 – Cargos da estrutura da MGS preenchidos pelos prestadores de serviço que atuam no sistema SEDINOR/IDENE

Cargo	Quantidade
Motorista/Condutor	14
Servente de Limpeza	9
Porteiro/Vigia	4
Secretário Executivo	1
Auxiliar administrativo	3
Assistente	33
Assessor	8
Supervisor	2

Fonte: Gerência de Recursos Humanos (IDENE)
Elaboração Própria

A tabela 4 apresenta os cargos e a quantidade de funcionários em cada serviço terceirizado contratado pelo sistema SEDINOR/IDENE. Como todos os terceirizados são oriundos de contratos entre a MGS e o sistema, é possível analisar a natureza desses cargos com base em informações da MGS. Portanto, de acordo com informações do portal transparência da MGS, é possível agrupar os terceirizados do sistema SEDINOR/IDENE em dois grupos: um primeiro grupo que passou por um processo seletivo público, à exemplo dos concursos públicos, para ser contratado pela MGS, e um segundo de cargos de recrutamento amplo da MGS.

Nesse contexto, prestam processo seletivo público da MGS: Motoristas, Condutores, Serventes de Limpeza, Porteiros, Vigias, Auxiliares Administrativos e Secretários Executivos. Por outro lado, são cargos de recrutamento amplo da MGS: Assistentes, Assessores e Supervisores. A olhar pelas atividades desempenhadas por esses vínculos, Motoristas, Condutores, Serventes de Limpeza, Porteiros, Vigias e Secretários (as) Executivos (as) desempenham atividades que possuem competências que condizem com a área meio e, portanto, não possuem questionamento legais. No caso dos cargos de Auxiliar Administrativo, Assistente, Assessor e Supervisor, a natureza das competências desses cargos condiz com atividades administrativas desempenhadas pela área finalística do sistema SEDINOR/IDENE. A depender da atuação desses funcionários, portanto, é juridicamente questionável o vínculo que eles possuem com o sistema SEDINOR/IDENE.

Logo, dos 74 funcionários da MGS que prestam serviço no sistema SEDINOR/IDENE, apenas 28 (número que compreende cerca de 38% dessa mão de obra) realizam atividades com competências de área meio e o restante, ou seja, 46 (ou 62% dessa mão de obra) possivelmente estavam atuando, na data desta pesquisa, em atividades da área finalística do sistema, assim como os demais servidores do sistema.

Observa-se que os funcionários da MGS não entram na folha de pagamento do Estado por serem considerados serviços terceirizados. Desse modo é perfeitamente plausível dizer que esse corpo técnico pode realizar as mesmas atividades dos servidores públicos sem entrar na folha de pagamento do Estado. Esse é um interessante mecanismo para driblar a lei de responsabilidade fiscal que impõe limites para gastos com pessoal.

Outro ponto que chama a atenção é o alto número de funcionários da MGS que ocupam cargos de recrutamento amplo atuando no sistema SEDINOR/IDENE. Dos 74 funcionários da MGS que atuam no sistema, 43 ocupam cargos de recrutamento amplo (o que compreende 58% dos funcionários da MGS no sistema).

Considerando os cargos de recrutamento amplo da MGS e os cargos de recrutamento amplo do sistema SEDINOR/IDENE, observa-se que dos 280 funcionários do sistema SEDINOR/IDENE, em março de 2018, 115 funcionários ocupavam cargos de recrutamento amplo, o que representa cerca de 41% do corpo técnico do sistema. Esse número é bastante relevante e corrobora a hipótese de afastamento do sistema com o modelo burocrático, uma vez que esses funcionários não passam por mecanismos formais de seleção, não possuem estrutura de carreira, nem algum tipo de prognóstico de longo prazo que os estimule a permanecer no sistema ou melhorar seu desempenho.

A olhar para a remuneração média desse grupo, os funcionários da MGS em cargos de recrutamento amplo possuem uma remuneração média de R\$ 2.333,97, enquanto os funcionários da MGS que prestaram um processo seletivo público e acessam as carreiras da MGS possuem uma remuneração média de R\$1.750,00. Observa-se que, a exemplo do que ocorre no sistema SEDINOR/IDENE, os funcionários que ocupam cargos de recrutamento amplo na MGS possuem, em média, uma remuneração superior aos funcionários concursados. Nesse caso, entretanto, os funcionários de recrutamento amplo possuem todos os direitos trabalhistas garantidos, não possuindo apenas um vínculo mais estável com a organização.

A última forma de vínculo existente no âmbito do sistema SEDINOR/IDENE diz respeito à mão de obra proveniente dos contratos de estágio. Os estágios têm finalidade acadêmica e são regulados pela Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Em seu artigo 1º, essa lei define o estágio como

[...] ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos (BRASIL, Lei nº 11.788, art. 1º, de 25 de setembro de 2008).

Esse vínculo é formalizado por meio contratos de curta duração, cuja remuneração é inferior à dos demais servidores. Como definido na norma, a razão de ser dos estágios busca oferecer uma experiência profissional à mão de obra em formação. Logo, as atividades dos estagiários devem ser supervisionadas e possuírem caráter educativo. É relevante olhar para esse grupo, dentro do sistema, analisando sua proporcionalidade e ocupação.

Nesse sentido, dos 280 funcionários que compõe o corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE, em março de 2018, 45 eram estagiários, o que compreende 16% do total de funcionários. É questionável, portanto, se esse grupo de funcionários tem atuado no sistema em atividades de aprendizado acadêmico ou se esse vínculo tem sido utilizado pelo sistema como uma fonte de mão de obra barata para executar tarefas operacionais. Essa é uma hipótese que carece de comprovação empírica.

O presente capítulo se dedicou até aqui a entender os diferentes vínculos que o sistema SEDINOR/IDENE possui com seu corpo técnico e a representatividade desse corpo técnico no sistema. É conclusivo afirmar que apenas uma pequena parcela desse corpo técnico, ou seja, apenas os efetivos das carreiras do IDENE, possuem características de contratação e uma proposta de carreira condizentes com o modelo burocrático. Por outro lado, observou-se que esse grupo, apesar de possuir formação relativamente elevada, possui uma baixa remuneração em comparação com outros grupos do sistema.

Apesar dessas constatações, as diferenças salariais entre os grupos poderiam ser explicadas pela natureza das atividades desempenhadas. Por exemplo, se servidores de outros órgãos são contratados para ocupar cargos hierarquicamente mais altos que os servidores do IDENE, é natural que esse grupo receba uma remuneração maior. Portanto, para entender os aspectos relacionados a essa afirmação, a tabela 5 apresenta um resumo da alocação dos funcionários do sistema.

Tabela 5 – Distribuição dos servidores do sistema SEDINOR/IDENE por vínculo com a organização e setor de atuação em março – 2018

Sector do sistema SEDINOR/IDENE	Servidores concursados do IDENE	Servidores concursados cedidos por outros órgãos	Servidores em cargos de recrutamento amplo	Terceirizados em atividades finalísticas	Terceirizados em atividades Meio	Total
Programa Água Para Todos (Sede)	1	2	5	2	0	10
Assessoria de Comunicação Social (Sede)	0	2	0	1	0	3
Auditoria Seccional (Sede)	3	1	0	0	0	4
Diretoria de Captação, Qualificação e Inclusão Regional (Sede)	1	2	5	2	0	10
Diretoria de Planejamento Gestão e Finanças (Sede)	5	6	13	11	2	37
Diretoria Regional do Vale do Jequitinhonha	11	2	3	3	13	32
Diretoria Regional do Norte de Minas Gerais	20	9	25	23	9	86
Diretoria Regional do Vale do Mucuri	8	1	4	1	3	17
Diretoria Regional do Vale do Rio Doce	0	1	4	0	0	5
Gabinete da Diretoria Geral IDENE (Sede)	0	1	2	2	0	5
Gabinete SEDINOR (Sede)	0	4	5	1	1	11
Procuradoria Jurídica (Sede)	1	2	0	0	0	3
Programa Brasil Alfabetizado (Sede)	1	1	3	0	0	5
Programa Leite Pela Vida (Sede)	1	3	3	0	0	7
Total	52	37	72	46	28	235

Fonte: Gerências de Recursos Humanos (IDENE)
Elaboração Própria

A análise da tabela 5, permite realizar algumas constatações a respeito da organização do corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE. Um primeiro ponto de destaque é a distribuição dos servidores do carreiras do IDENE. Dos 52 profissionais das carreiras do IDENE atualmente no sistema, 39 (o que representa 75%) atuam nas diretorias regionais, quatro atuam atividades de controle, quatro em diretorias e programas das áreas finalísticas e cinco nas atividades da Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças.

Observa-se que, apesar de ser um número pequeno, os servidores das carreiras do IDENE atuando em atividades de controle compreendem um número proporcionalmente alto na formação dessas equipes. No caso da auditoria seccional, e a considerar do ponto de vista estatístico, 75% dos servidores desse setor são das carreiras do IDENE. No caso da procuradoria jurídica, um terço dos servidores do setor, ou seja, a presença de um servidor do IDENE em uma equipe de três pessoas, é significativo. Destaca-se que, se considerados os servidores de carreira cedidos por outros órgãos, tanto a procuradoria jurídica quanto a auditoria seccional possuem 100% de suas equipes formadas por servidores efetivos. A natureza das atividades desenvolvidas por esses setores influencia diretamente na formação das equipes e no desempenho do setor.

Outro ponto notável é a ausência de servidores das carreiras do IDENE atuando nos gabinetes. Esse distanciamento dos servidores das carreiras do IDENE em relação à alta burocracia do sistema é um indicativo da concentração do uso dessa mão de obra em atividades finalísticas e operacionais e de pouca influência nas decisões que norteiam a atuação do sistema. É comum, na administração pública brasileira, que a alta burocracia possua profissionais ocupantes de cargos de confiança – por razões que já foram debatidas nesse capítulo. Entretanto, espera-se que servidores de carreira atuem em atividades de assessoria uma vez que esses possuem maior trânsito entre os diversos setores da casa e conhecem a cultura organizacional.

Um terceiro ponto que chama a atenção é a concentração de servidores do IDENE nas diretorias regionais. Cerca de 75% dos servidores do IDENE atuam nas diretorias regionais e, portanto, distantes da sede. Esse valor, que é significativo do ponto de vista dos profissionais das carreiras do IDENE, entretanto, é pequeno se comparado ao total de funcionários das regionais (que é de 144). A concentração dos servidores na ponta evidencia o

distanciamento desse corpo técnico da alta burocracia do sistema e a aproximação desse grupo com o público alvo dos produtos do sistema (o que configura algo positivo).

Essa lógica se inverte quando a análise se concentra nas atividades desenvolvidas pela sede. Dos 116 funcionários que atuam na sede do sistema, apenas 13 são servidores das carreiras do IDENE. Os outros 82 funcionários são vinculados por outros vínculos sendo: 24 servidores cedidos por outros órgãos, 36 servidores em cargos de recrutamento amplo e 22 prestadores de serviços.

Em relação à proporcionalidade das carreiras do IDENE na formação das equipes, o único setor do sistema em que os servidores das carreiras do IDENE são maioria na composição da equipe é a auditoria seccional. Em todos os demais setores a proporcionalidade dos servidores das carreiras do IDENE na formação das equipes é inferior a 50%. Em quatro setores inexistem servidores do IDENE, com destaque para os dois gabinetes: do IDENE e da SEDINOR.

No caso dos demais vínculos com o sistema, os servidores cedidos por outros órgãos se concentram na sede do sistema – onde atuam 24 dos 37 servidores cedidos. Destaca-se que na sede são desenvolvidas as ações de planejamento e gestão de todos os programas do desenvolvidos pelo sistema de modo que a ponta executa localmente esses processos. Dos 20 profissionais que atuam nos dois gabinetes do sistema, cinco são cedidos, o que mostra a relevância desses atores na alta burocracia. Os demais servidores possuem uma distribuição equilibrada nos outros setores da casa. Somente a procuradoria jurídica, que é um setor muito específico e vinculado a outro órgão, possui mais de 50% do corpo técnico composto por servidores cedidos. Logicamente, são servidores originários dos órgãos de controle e que foram alocados no sistema.

Em relação aos prestadores de serviço, a maioria se encontra alocada nas diretorias regionais do IDENE. Dos 74 funcionários terceirizados, 52 atuam nas diretorias regionais. Observa-se que as regionais estão na ponta do sistema. Se forem retirados dessa análise os terceirizados que atuam em atividades meio, característica já analisada nesse capítulo, dos 52 terceirizados que atuam em gerências regionais, 27 estão alocados em cargos cujas competências podem estar relacionadas às áreas finalísticas. Ou seja, terceirizados que atuam na ponta do sistema com competência de área finalística: até que ponto esse grupo de

funcionários pode ser considerado um serviço terceirizado que o sistema contratou sem levantar questionamentos jurídicos? As informações disponíveis permitem levantar a hipótese de que esse grupo tem atuado em atividades processuais do sistema que poderiam ser desempenhadas por outro vínculo sem que pudessem ser levantados questionamentos jurídicos.

Dos 22 terceirizados que atuam na sede do sistema, 19 atuam em atividades cujas competências estão relacionadas às áreas finalísticas do sistema. O baixo número de terceirizados em funções de área meio, nesse caso, se justifica pela estrutura da sede se encontrar em um local cuja manutenção é realizada por outro ator do Governo do Estado e não pelo sistema. Nesse contexto, grande parte dos terceirizados tem atuado em atividades processuais do sistema, como nos casos da DPGF, que aloca 13 prestadores de serviços.

Diante dos argumentos expostos na análise da tabela 5, é possível perceber que, com exceção das áreas de controle que possuem equipes majoritariamente formadas por servidores concursados, as outras equipes dos diferentes setores do sistema são compostas por funcionários com vínculos que não contemplam o concurso como meio de acesso. Nesse sentido, apesar das diferenças salariais, de formação, de direitos e deveres, no geral, a formação das equipes dentro do sistema não possui muita distinção entre si. O fato do funcionário ser cedido por outro órgão, ser servidor concursado do IDENE, ocupar um cargo de recrutamento amplo ou ser um terceirizado, na prática, não representa uma variável relevante na hora da formação das diferentes equipes do sistema, ou seja, dois funcionários podem estar na mesma equipe e trabalharem no mesmo processo e possuírem perspectivas profissionais dentro da organização completamente diferentes. Esse cenário afeta diretamente o desempenho dos funcionários e evidencia o afastamento dessa organização com o modelo burocrático. Seria interessante aprofundar essa análise e observar a atuação dos diferentes funcionários e compara-las, entretanto, as informações disponíveis não permitem esse nível de detalhamento. O que se observa até aqui é que não existem critérios formais para a formação das diferentes equipes.

Além de olhar para a organização das diferentes equipes do sistema SEDINOR/IDENE, é interesse analisar os ocupantes dos cargos de chefia do sistema. Nesse sentido, a tabela 6 compilou as principais funções de chefia considerando os ocupantes dos cargos de Direção, Assessoria e Gerência. Destaca-se que a assessoria considerou os chefes de

setores de assessoria e não os assessores de um modo geral. Para esse estudo não foram considerados os cargos de coordenação pela inexistência de instrumentos formais para a designação de alguns coordenadores.

Tabela 6 – Distribuição dos cargos de chefia do sistema SEDINOR/IDENE por vínculo com o sistema em março - 2018

Cargo	Servidores em recrutamento amplo	Servidores cedidos por outros órgãos	Servidores efetivos do IDENE	Terceirizados	Total
Secretário SEDINOR	1	0	0	0	1
Diretor Geral IDENE	1	0	0	0	1
Assessoria	2	2	0	0	4
Direção	6	2	0	0	8
Gerência	13	1	1	1	16
Total	23	5	1	1	30

Fonte: Gerências de Recursos Humanos (IDENE)

Elaboração Própria

A tabela 6 mostra que, dos 30 cargos de chefia identificados por essa pesquisa no sistema SEDINOR/IDENE, 23 (ou 76,67% do total de cargos) são ocupados por servidores em cargos de recrutamento amplo. Essa informação traz consigo algumas reflexões importantes. Dos 72 servidores em cargos de recrutamento amplo, 23 (ou 31,94%) ocupam cargos de chefia. Nesse sentido, observa-se que a maior parte dos servidores em cargos de recrutamento amplo realiza tarefas operacionais e revela que esse vínculo com a administração pública tem sido usado como um mecanismo mais flexível de contratação de mão de obra.

Destaca-se que é natural que os dirigentes máximos, no caso estudado o Secretário de Estado e o Diretor Geral, ocupem cargos de recrutamento amplo dada a natureza política desses cargos. Entretanto, em níveis hierárquicos mais baixos, como os de gerência, o grande número de cargos de recrutamento amplo chama a atenção por serem equipes e atividades que poderiam ser chefiadas por funcionários com outros vínculos, com destaque para os servidores de carreira que apresentam um alto grau de instrução e escolaridade.

No caso dos servidores cedidos por outros órgãos, apenas cinco ocupam cargos de chefia, o que representa 16,67% dos cargos de chefia. Não foram considerados, nesse

estudo, os setores da procuradoria jurídica e auditoria seccional por serem setores vinculados a outros órgãos do Estado. Nesse sentido, embora o grupo de servidores cedidos por outros órgãos represente o grupo com a maior média salarial do sistema, dos 35 servidores cedidos por outros órgãos (não foram considerados o auditor seccional e o procurador do sistema), 27 não ocupam cargos de chefia, o que representa 15,62% do total de servidores cedidos. Nesse sentido, 27 servidores cedidos por outros órgãos formam as mesmas equipes que outros funcionários do sistema, mas possuem uma remuneração significativamente maior.

Outro ponto de destaque está no fato de um funcionário terceirizado atuar na chefia de uma equipe do sistema. Essa informação corrobora a hipótese de que a mão de obra terceirizada tem sido contratada para atuar em atividades processuais do sistema, e não só em atividades da área meio. Essa atuação, como já dito anteriormente, é juridicamente questionável além de faltar com transparência por não ser uma mão de obra considerada na folha de pagamentos do Estado e sim um serviço contratado.

No caso dos servidores efetivos do IDENE, apenas um ocupa um cargo de gerência. Essa informação mostra evidencia que os servidores de carreira do IDENE não ocupam um papel de destaque na composição dos níveis hierárquicos mais altos do sistema, o que reduz a influência desse grupo nas decisões do sistema. A distância para com o gabinete e a não ocupação de cargos de chefia elucidam essa percepção.

Observa-se que não existem normativas ou regulamentações e critérios de seleção para a ocupação da maioria dos cargos de chefia. Nesse sentido, é possível em algum momento encontrar chefes com instrução e experiência menores que seus subordinados. O que se destaca aqui é que, por não haver uma vinculação entre a evolução da carreira com as funções que o funcionário ocupa na organização, situações conflituosas podem surgir. Por exemplo, um servidor de carreira pode chegar ao fim da carreira realizando a mesma atividade que realizava quando foi contratado. Ao não enxergar perspectivas profissionais (uma vez que as possíveis promoções são oferecidas a pessoas exteriores a organização) o funcionário não tem estímulos a melhorar sua atuação.

Os cargos de chefia podem ser entendidos como uma das formas de ascensão profissional e de reconhecimento que a organização tem com seus funcionários que apresentam bom desempenho. Como a tabela 6 mostrou, esse instrumento é utilizado no

sistema SEDINOR/IDENE, no geral, para contratar pessoas externas à organização, dado o caráter político do sistema e o fato desse mecanismo trazer certa flexibilidade para o contexto organizacional.

Uma outra forma de compensação profissional se dá pela oferta de gratificações ou pela distribuição cargos comissionados. Além das leis delegadas de nº 174 e nº 175 já citadas, o Decreto nº44.485, de 14 de março de 2007, regulamenta a utilização desses instrumentos.

Existem cargos comissionados que podem ser utilizados para contemplar servidores públicos efetivos. Nesses casos, o servidor tem uma alteração em sua remuneração e passa a receber mais (seja recebendo parte do seu salário base mais parte do valor do cargo ou recebendo o valor do cargo de forma integral). Esse instrumento, portanto, é comumente utilizado como forma de valorização profissional para alguns servidores.

Além da distribuição de cargos, existem gratificações (como nos casos das gratificações temporárias) que são comumente utilizadas para compensar um funcionário que vá ocupar uma determinada posição ou função por um período ou por reconhecimento de um bom desempenho profissional. Tanto as distribuições de cargos quanto de gratificações podem ser interpretadas como formas de reconhecimento profissional para funcionários que se destacam (seja por constituir uma promoção ou por compensar o um bom desempenho).

No caso do sistema SEDINOR/IDENE, 29 servidores efetivos possuíam algum tipo de cargo em março de 2018. Não foram identificadas gratificações temporárias. Dos 29 servidores efetivos ocupantes de cargos comissionados, 10 eram servidores efetivos do IDENE e outros 19 eram servidores cedidos de outros órgãos. Nesse contexto, observa-se que, dos servidores cedidos ao IDENE, 51,35% possuem algum tipo de cargo comissionado (uma variável que ajuda a explicar a alta média salarial desse grupo) enquanto apenas 19,23% dos servidores efetivos do IDENE possuíam algum tipo de cargo.

É possível dizer que os cargos comissionados são utilizados pelo sistema SEDINOR/IDENE para atrair servidores de outros órgãos para o sistema, por isso o grande número desses servidores com cargos dessa natureza.

No caso dos servidores do IDENE que possuem esse tipo de cargo, é interessante perceber que o valor da média salarial desse grupo é de R\$ 4.088,46, valor superior ao salário médio pago às carreiras do IDENE. Nesse sentido, é plausível afirmar que a distribuição de cargos comissionados é utilizada como mecanismo de promoção ou ascensão profissional. Por outro lado, esses cargos podem ser retirados a qualquer momento e possuem alguma natureza discricionária e política por trás, uma vez que sua distribuição e utilização depende da gestão que está no comando do Estado e do sistema.

Todas as análises realizadas nesse capítulo revelam um conjunto de variáveis que distanciam o sistema SEDINOR/IDENE do modelo burocrático nas questões relacionadas ao corpo técnico. Desde sua formação – que considera a existência de diferentes vínculos representativos no sistema com direitos e deveres completamente diferentes -, passando por diferentes formas de contratação – umas mais próximas ao modelo burocrático que consideram um processo seletivo impessoal e que seleciona indivíduos competentes e outras mais distantes desse modelo e que consideram a discricionariedade do gestor, inexistindo mecanismos transparentes de contratação – e resultando em uma atuação completamente desvinculada de qualquer proposta de carreira e compensação para bons funcionários, o sistema apresenta características muito específicas e que fogem ao modelo burocrático.

Vale destacar que estagiários e prestadores de serviços (que juntos representam cerca de 40% do total de funcionários da organização) podem estar sendo utilizados como mão de obra para operar processos e procedimentos significativos dentro do sistema. Essa situação foge ao proposto pelo modelo burocrático por serem pessoas que não foram selecionados por concurso, possuem remuneração inferior aos demais vínculos do sistema, e não possuem um vínculo empregatício considerável com a organização.

Os servidores efetivos do IDENE e os servidores concursados dos outros órgãos, por toda a discussão já realizada, é grupo de funcionários mais se aproxima do modelo burocrático. Entretanto, os servidores concursados do IDENE apesar de possuírem escolaridade relativamente elevada e serem, de algum modo, patrimônio do sistema, por terem estabilidade, recebem uma remuneração baixa em comparação com os servidores de recrutamento amplo e servidores cedidos por outros órgãos, não ocupam cargos de chefia e não possuem, de forma substantiva, gratificações e cargos comissionados. Além disso, estão

distantes da alta burocracia do sistema. Ou seja, não são reconhecidos de forma significativa e substantiva dentro da organização.

Todas essas características da capacidade técnico-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE afastam essa organização do modelo burocrático e podem reduzir a capacidade desse sistema entregar políticas públicas de forma satisfatória para a população.

5 PERCEPÇÕES DE ATORES DO SISTEMA SEDINOR/IDENE

No capítulo anterior, uma série de dados foram utilizados para a construção de um perfil do corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE. O perfil construído mostrou que, por uma série de variáveis, o corpo técnico do sistema apresenta um conjunto de características muito peculiares que afastam o sistema do modelo burocrático. Reitera-se que existem características do modelo burocrático no sistema; entretanto, essas características não são predominantes.

Esse capítulo tem o intuito de analisar as percepções de alguns atores importantes do sistema SEDINOR/IDENE acerca de sua estruturação e funcionamento. Para isso, como descrito na introdução, foram entrevistados cinco importantes atores do sistema, sendo eles: o Diretor Geral do IDENE (refletindo as percepções da alta burocracia do sistema), o auditor seccional do IDENE (refletindo as percepções dos órgãos de controle), o (a) diretor (a) da Diretoria de Desenvolvimento e Integração Regional, o (a) diretor (a) da Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças do IDENE, o (a) diretor (a) da Diretoria de Inclusão Social e Produtiva. As entrevistas realizadas junto aos (às) diretores (as) buscaram mostrar percepções das áreas meio e fim do sistema. Por questões éticas dessa pesquisa, as respostas não serão vinculadas à pessoa ou ao cargo do respondente.

O roteiro de entrevista foi elaborado especificamente para esse trabalho e considerou, em sua elaboração, aspectos voltados para o modelo burocrático e a realidade do sistema SEDINOR/IDENE. Foram realizadas seis perguntas durante cada entrevista. As respostas permitiram a identificação de percepções desses atores a respeito do sistema como é analisado a seguir.

A primeira pergunta realizada na entrevista foi: ***O (a) senhor (a) poderia descrever um pouco das tarefas desenvolvidas pelo órgão/setor?*** Essa pergunta teve o intuito de capturar um pouco da percepção geral dos entrevistados em relação aos objetivos do sistema SEDINOR/IDENE. Além de ser uma pergunta mais genérica, ela permitiu a introdução de temas mais específicos que foram abordados nas demais questões.

As respostas para essa pergunta apresentaram variações entre si. É possível destacar alguns pontos em comum como o entendimento de que o papel do sistema

SEDINOR/IDENE é o de articular, coordenar e controlar ações que busquem afetar as regiões de atuação do sistema. Esse entendimento representa bem a visão da atual gestão da casa. Como ponto de crítica, por outro lado, é interessante questionar como fazer com que organizações maiores e mais complexas que o IDENE, como a CEMIG e a COPASA, atuem de forma articulada junto ao sistema para atender demandas do sistema. Esse trabalho de articulação, portanto, se coloca como bastante desafiador. Essa percepção pode ser representada pela fala a seguir.

Entrevistado: “O IDENE é o instituto de desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais. Ele tem um papel fundamental na articulação para o combate das desigualdades regionais entre as regiões do estado. Minas Gerais é um estado muito grande. Cada região tem sua diversidade. O IDENE vem tentando, nos últimos anos, melhorar o combate às desigualdades existentes entre as regiões. Notadamente, a gente tem trabalhado nas regiões mais carentes do Estado que são as regiões Norte e Nordeste do Estado. Acho que o papel fundamental do IDENE é trabalhar com a articulação entre todas as outras secretarias para que leve e busque essa melhora dos níveis dos índices de desigualdade. Nossa área de abrangência é limitada, regiões Norte e Nordeste, mas ela é muito ampla no que tange às atividades. A gente trabalha com articulação nas secretarias de educação, saúde, obras, e temos execuções próprias (...).”

A segunda pergunta realizada na entrevista foi: *Como o (a) senhor (a) enxerga os processos do órgão/setor? Você entende que eles estão bem desenhados normatizados e executados ou ainda há dificuldades no desenho, normatização e execução dos processos? Em caso afirmativo, o senhor (a) poderia citar e detalhar algumas dessas dificuldades?* Essa pergunta teve o intuito de captar, dos entrevistados, suas percepções em relação aos sistemas de regras e de procedimentos do sistema. Um bom sistema de regras e procedimentos afeta a atuação do corpo técnico, assim como uma boa atuação do corpo técnico afeta a estruturação desses sistemas.

As respostas para essa pergunta levantaram interessantes percepções a respeito dos desenhos de processos do sistema. Os fluxos e as rotinas das áreas meio, (como os realizados nos processos de pagamento, prestação de contas, execução de convênios), por estarem embasados na legislação estadual e federal, apresentam um desenho e uma normatização mais consolidados que os fluxos desenvolvidos nas áreas finalísticas e,

portanto, apresentam menos problemas na execução. Essa percepção é apresentada no trecho a seguir.

Entrevistado: “A área meio, de certa forma, possui processos com uma delimitação. Não vou falar que é o melhor desenho, mas as pessoas, os servidores, cada equipe, sabe o que tem que fazer, em que momento tem que fazer. Então assim, não vou falar que é o melhor desenho. Mas de certa forma a área meio já tem uma certa delimitação e tem uma rotina que os servidores se apropriam, ou já se apropriaram dessas rotinas.

A respeito dos processos das áreas finalísticas, a visão de alguns entrevistados destaca que esses processos não estão bem estruturados e que a gestão tem buscado aprimorá-los. Como justificativa para as dificuldades na execução, foi apontado que o sistema SEDINOR/IDENE tem tentado realizar complexas atividades finalísticas sem a estrutura adequada e os recursos (humanos e não humanos) necessários. Nesse sentido, atuar em parceria com órgãos que tenham esse conhecimento poderia ser mais interessante para a administração pública. Entretanto, como já destacado, é desafiador fazer tais órgãos cooperarem. O trecho a seguir elucida essas percepções.

Entrevistado: “Eu acho que o IDENE muitas vezes se esquece da atividade nobre dele, que é de coordenar, e se perde na execução. Então eu vejo que vários procedimentos não estão sendo feitos, seja de controle ou de coordenação, para se dar, de repente, uma pseudo tentativa de executar ou fiscalizar *in loco* ações e programas diferentes nos mais longínquos grotões de Minas Gerais. Ou seja, dado a um fracasso certo porque nós não vamos ter gente, material humano, não vamos ter recursos, material financeiro, para fazer frente a uma execução”.

A terceira pergunta realizada na entrevista foi: ***Qual a percepção que o (a) senhor (a) possui do corpo técnico (servidores) do seu órgão/setor?*** Essa pergunta buscou discutir de uma maneira mais geral a capacidade técnica do sistema. As respostas apresentaram interessantes percepções a respeito do contexto organizacional.

Foi destacado que que o sistema possui uma alta rotatividade de profissionais em seu corpo técnico e isso tem resultado em uma mudança significativa de desafios e potencialidades do sistema. O grande número de funcionários em cargos de recrutamento

amplo, terceirizados e estagiários frente a um pequeno grupo de efetivos da casa tem trazido ineficiência para o sistema ao passo que a rotatividade de funcionários dificulta a formação de uma cultura organizacional e o estabelecimento de rotinas na casa. Essa percepção pode ser elucidada na fala de um dos entrevistados que é destacada a seguir.

Entrevistado: “Você não tem aqui dentro pessoas que vão ser perenes na casa por um longo tempo. Eu particularmente sou um defensor das pessoas que fazem um concurso. (...) um funcionário efetivo tem um vínculo, uma responsabilidade com a casa muito maior (...). Possuir 30%, 40% de recrutamento amplo é uma enormidade de recursos humanos. Fora que você ter uma quantidade muito grande de estagiários sempre me fazer questionar: será que os estagiários estão aqui para aprender ou estão aqui como uma fonte de mão de obra barata para fazer frente a uma execução, alguma ação específica? Então essas coisas já não são um bom retrato. Como eu vou poder falar das aptidões e a qualificação do corpo técnico se ele está mudando a todo o momento? E uma das coisas importantes quando você fala de capacitação, da capacidade técnica de um funcionário, quando um funcionário é carente de alguma habilidade, de algum conhecimento técnico, a gente investe em capacitação, treinamento. Se uma pessoa que está aqui a pouco tempo, como eu vou fazer essa capacitação e treinamento refluírem para a execução da atividade nobre do sistema SEDINOR/IDENE? É impossível”.

As questões ligadas à oferta de cursos de capacitação por parte da organização estiveram presentes em todas as falas. Os entrevistados acreditam que a falta de competência técnica de alguns funcionários poderia ser amenizada ou suprida com a oferta de cursos de qualificação para atuar em determinados setores. A realidade do sistema é que esses cursos são pouco demandados pelos funcionários e sua existência se dá por alguma oferta dos recursos humanos que geralmente é utilizada por funcionários que vislumbram algum crescimento em seus planos de carreira. Logo, a realização de cursos de capacitação não se coloca como um pré-requisito formal para a ocupação de determinados cargos ou funções no contexto organizacional havendo uma desvinculação entre esses dois elementos. Essa percepção pode ser apresentada na fala destacada a seguir.

Entrevistado: “Alguns servidores devem buscar treinamentos, capacitações, que é boa para o seu dia a dia, para facilitar o seu dia a dia, e também do Estado capacitar os servidores. Oferecer oportunidades melhores e condições ao servidor para ele se capacitar.

Então existe sim uma falta de capacitação profissional em vários setores. Eu insisto que nós temos excelentes servidores, excelentes técnicos, mas na sua grande maioria, em grande parte dos setores, você percebe uma falta de qualificação profissional. Então essa articulação do Estado e servidor tem que ser realmente aprimorada. nós precisamos qualificar e muito todo o serviço. Eu acho que do dirigente máximo aos serviços de limpeza, em todos os setores, nós precisamos aprimorar a qualidade técnica de cada servidor”.

A percepção que os gestores das áreas finalísticas possuem do corpo técnico, aparentemente, diverge bastante dos demais gestores e atores do sistema. Enquanto uns enxergam o corpo técnico como pouco capacitado ou carente de qualificação, outros avaliam como positiva a construção de equipes esforçadas e que se dedicam na busca por resultados. Nesses casos, a escassez de recursos humanos diante de um complexo processo de execução das políticas públicas é que traz ineficiência para o sistema. Observa-se uma dificuldade na estruturação de processos e procedimentos que facilitem ganhos de eficiência na execução e afetam a atuação dos funcionários. Seja por uma razão ou outra, a ineficiência gerada por essas variáveis poderia ser combatida pelo modelo burocrático que não está bem estruturado no sistema. Observa-se que tais percepções corroboram com a análise realizada nas respostas da pergunta anterior que destacava a dificuldade na execução dos programas finalísticos do sistema.

Entrevistado: “É uma equipe que eu digo que são soldados. São pessoas determinadas, cada servidor tem o seu perfil. A gente tem que saber lidar no dia a dia diante de demandas variáveis, mas são pessoas comprometidas e profissionais muito bons. Em relação a parte mais abrangente do sistema SEDINOR/IDENE, eu também diria que são bem comprometidos porque se você analisar o capital humano aqui é bem reduzido e as pessoas aqui se empenham de fato para conseguir executar as tarefas. Então eu acho que é um órgão que se empenha bastante e as pessoas são responsáveis por isso”.

A quarta pergunta realizada na entrevista foi: *O (a) senhor (a) acredita que os servidores possuem autonomia para executar suas tarefas ou há algum tipo de fator externo que possa influenciar a atuação desses servidores?* Essa pergunta buscou explorar uma variável importante do modelo burocrático nas agências públicas que é o grau de autonomia da burocracia. A ideia de autonomia nesse caso buscou discutir fatores externos

que limitam a atuação da burocracia. As respostas, entretanto, apresentaram variações ao tratar autonomia como a discricionariedade do funcionário.

A maioria das respostas apresentou uma mesma linha de raciocínio em que os entrevistados acreditam que os funcionários possuem certa autonomia para realizarem seu trabalho, desde que respeitem a tomada de decisão de seus superiores e a legislação. Para representar essa percepção, foi transcrita a resposta a seguir.

Entrevistado: “Eu acho que todo servidor (...) possui certa autonomia para trabalhar e desempenhar suas ações. É claro que todos os servidores, independente de qual setor ele esteja, tem que respeitar sua hierarquia. Ele tem que fazer em conjunto com sua chefia mais próxima, em conjunto com a equipe pelo todo. Mas sim, o servidor possui autonomia”.

De um modo geral foi destacada a existência de autonomia para que os funcionários realizem suas tarefas, desde que respeitem a hierarquia e a tomada de decisão de seus superiores. A existência de certa flexibilidade para a execução de algumas tarefas, por outro lado, pode representar algum tipo de disfunção da burocracia por estar ligada a um sistema de procedimentos com rotinas não bem definidas. Diante de uma boa rotina e definição dos procedimentos a serem adotados, a flexibilidade se torna possível dado que o modo de fazer é específico de cada ator. Reitera-se que flexibilidade pode levar à discricionariedade que é uma característica relacionada às relações humanas. O que se questiona é se essa característica sobrepõe a eficiência produzida pelo desenho de bons procedimentos que é capaz de proporcionar mais destreza na execução dos processos. Um outro aspecto levantado está relacionado a influência de fatores externos no contexto do sistema SEDINOR/IDENE. Essa percepção é transcrita a seguir.

Entrevistado: “Eu acredito que os fatores externos são mais preponderantes na atualidade, mesmo porque pessoas que são recrutamento amplo, são contratadas, ou são estagiários, não tem o mesmo vínculo efetivo e a mesma segurança que um funcionário de carreira”.

Essa visão destaca que o vínculo frágil que boa parte do corpo técnico possui com o sistema SEDINOR/IDENE torna os fatores externos (nesse caso fatores políticos)

como um aspecto preponderante na atuação do corpo técnico no sistema. Nesse contexto, a segurança dos efetivos é um ponto forte que apenas uma pequena parcela do sistema possui. A falta de autonomia, nesse caso, é um ponto negativo por se relacionar à falta de impessoalidade uma vez que a influência de fatores externos pode reduzir a eficiência da atuação de alguns funcionários uma vez que interesses divergentes do contexto organizacional podem afetar os processos do sistema.

A quinta pergunta da entrevista foi: *Em relação aos servidores contratados por instrumentos de recrutamento amplo, como o senhor (a) entende esse vínculo com a administração pública? Há algum tipo de seleção ou critério adotado para a contratação desse corpo técnico?* Essa pergunta buscou realizar, de maneira mais específica, uma análise de parte do corpo técnico do sistema. Os servidores em cargos de recrutamento amplo, como visto no capítulo 4, são significativos no sistema SEDINOR/IDENE.

Foi comentado que o desempenho dos servidores de recrutamento amplo é superior ao desempenho dos servidores de carreira. Esse melhor desempenho estaria, supostamente, relacionado à preocupação dos servidores de recrutamento amplo com a entrega e com o resultado. No caso dos servidores de carreira, sua preocupação estaria ligada a questões relacionadas ao contexto organizacional, e não, necessariamente, ao desempenho. Reconhecidamente, tanto os servidores em cargos de recrutamento amplo quanto servidores concursados são relevantes para o sistema. Chama a atenção esse tipo de leitura uma vez que a escolaridade dos servidores de carreira é superior à escolaridade dos servidores de recrutamento amplo. Não significa que a formação resulte em melhores resultados, mas espera-se que recursos humanos com maior tempo de estudo possuam um melhor resultado profissional. Nesse contexto, os servidores de carreira do IDENE são reconhecidos por sua perenidade e estabilidade, enquanto os demais funcionários do sistema são reconhecidos por sua eficiência. Em relação ao tempo de permanência desses servidores na casa, foi visto no capítulo 4 que, na data da pesquisa, a permanência dos funcionários em cargos de recrutamento amplo era em média similar ao tempo dos servidores efetivos.

Esse tipo de percepção traz elementos empíricos diferentes do que é discutido na literatura. Fato é que, para a maioria dos entrevistados, o desempenho dos servidores de recrutamento amplo é superior ao desempenho dos servidores efetivos. Como hipótese, será que a remuneração mais alta funciona como um mecanismo de estímulo à melhor atuação

desse corpo técnico? Será que o quantitativo superior de cargos de recrutamento amplo em funções de chefia e em cargos estratégicos no sistema contribuem para a construção dessa percepção? Será que esses funcionários possuem experiências anteriores de atuação no Estado que afetam seu desempenho? Não é possível responder a essas perguntas nesse momento. Mas certamente são elementos que ajudam a entender a construção dessa percepção.

Entrevistado: “(...) O que tenho observado ao longo dos anos, é que o servidor de recrutamento amplo (...) tem um desempenho maior do que o desempenho de um servidor efetivo, porque geralmente ele quer ter uma projeção na carreira, de ocupar cargos maiores, então ele tem um empenho maior naquela função, ele tem um incentivo que ele tem que melhorar e ele tem que permanecer no cargo. Ele não tem aquela segurança de que se ele não executar ele não vai ficar (...)”.

Também foi comentado que há um equilíbrio dessas duas formas de contratação. Como visto no capítulo 4, o número de servidores em cargos de recrutamento amplo é superior ao número de servidores concursados. Além disso, a mão de obra externa é preponderante na ocupação dos cargos de chefia da organização. Do ponto de vista da literatura, também vista no capítulo 4, e apesar dos debates em torno do tema, é aceitável que cargos de confiança se concentram na alta burocracia. No caso do sistema SEDINOR/IDENE, esses cargos estão presentes em todos níveis hierárquicos.

Entrevistado: “(...) no IDENE é balanceado o número de servidores efetivos com os de recrutamento amplo. Mas eu acho que todos os dois tem um papel importante dentro do processo. Eu acho que uma casa que é feita somente de funcionários efetivos, ela burocratiza muito o sistema como um todo. A casa que tem balanceamento nisso tem um filtro. Você não pode ter uma casa só com recrutamento amplo nem que tenha só recrutamento efetivo. Então eu acho que esse balanceamento entre as duas partes te dá uma transparência que o servidor efetivo busca. Ele tem um receio, ele não aceita qualquer documento porque ele tem um cuidado maior do que o servidor de recrutamento amplo porque um está ali de forma passageira e o outro vai ficar. Mas o funcionário de recrutamento amplo acaba tendo um sentimento de entender o lado social maior, então a união desses dois servidores te oferece um resultado melhor (...)”.

Em relação aos processos para a contratação de servidores de recrutamento amplo, os entrevistados responderam que acreditam ter uma forma de seleção que não é clara e que aspectos políticos certamente influenciam nessa contratação. Nesse sentido, os mecanismos de ingresso desse corpo técnico fogem ao modelo burocrático por estarem vinculados à discricionariedade de um ator – seja o dirigente máximo ou qualquer outro responsável pela seleção – e não por mecanismos transparentes e meritocráticos – como os concursos públicos. Esse comportamento já é esperado por ser previsto na legislação, mas não deixa de ser um comportamento com características de seleção distantes do modelo burocrático.

Entrevistado: “Sinceramente? Se existem critérios (de contratação de servidores de recrutamento amplo) esses critérios não foram de uma maneira transparente repassados a todos que deveriam ter esse conhecimento. Eu (...) não vejo transparência nos critérios adotados. (...) eu vejo esse vínculo como precário, aqui de um número substancial, maior do que o recomendado, e em alguns momentos prejudicial a essa perenidade de entendimentos, pacificação de procedimentos, padronização de ações. Prejudica”.

A sexta e última pergunta realizada na entrevista foi: *O senhor (a) acredita que os servidores de carreira do órgão são qualificados para executar os processos e demandas do órgão? Por que?* Essa pergunta buscou realizar uma análise dos servidores de carreira do sistema.

Em relação às respostas para essa pergunta é possível destacar a necessidade da oferta de cursos de qualificação para os servidores de carreira. O sistema precisa qualificar sua mão de obra para melhor executar seus processos e procedimentos, e isso é perceptível na fala dos diferentes atores. Por outro lado, é possível notar, nas falas, que, seja pela sensação da falta de qualificação ou por questões ligadas ao desempenho, a atuação dos servidores de carreira é questionada. O trecho a seguir elucidada bem essa noção.

Entrevistado: “Os técnicos do IDENE são qualificados sim. O que eu vejo é um pouco fora do foco, do resultado. Mas qualificado os servidores são. Até porque quando eles já passam por um processo de formação acadêmica, depois um processo seletivo, ou seja, você tem um concurso que filtra. Eles iniciam no órgão com um tempo de aprendizado do trabalho e da missão do órgão, das atividades. Ao longo do tempo as pessoas vão se

acomodando um pouco. Mas não por falta de qualificação. Porque até mesmo os servidores que sentem carência em algum aspecto ou outro, é só demandar qualificação, a capacitação. E eu não vejo isso. Até então eu não identifiquei no RH nenhum servidor efetivo solicitando alguma demanda de capacitação. É sempre a gente de certa forma oferecendo, mas não uma demanda do servidor. Eu vejo, na questão aí, uma preocupação com a formação acadêmica, no sentido de contar para a carreira. Mas não uma capacitação para as atividades do órgão. Eu não identifico essa demanda”.

É interessante refletir nos aspectos que afetam a atuação dos funcionários de carreira. Algumas reflexões nesse sentido foram realizadas ao longo da construção desse capítulo. Desde aspectos ligados à desmotivação dos servidores até a concentração desse corpo técnico em níveis hierarquicamente mais baixos no sistema. É conclusivo pensar, pela fala dos atores, que os servidores que deveriam ter melhor atuação no sistema SEDINOR/IDENE não conseguem demonstrar um bom desempenho de forma perceptível, guardadas as devidas exceções. Por outro lado, servidores com características que fogem ao modelo burocrático conseguem ter uma atuação mais destacada no sistema. Desse modo, pode-se afirmar que, no que está relacionado à competência técnica, o sistema SEDINOR/IDENE está distante do modelo burocrático.

Considerando a análise realizada no capítulo 4, as percepções dos entrevistados corroboram os dados apresentados. O sistema como um todo apresenta características do modelo burocrático em relação ao seu funcionamento: possui alguns mecanismos de controle e transparência; apresenta alguns processos e procedimentos; as chefias tem autoridade em relação aos seus subordinados além de outros pontos que retomam características do modelo burocrático. Entretanto, todos esses pontos apresentam fragilidades e a principal delas é a organização do corpo técnico.

A atuação dos servidores efetivos do IDENE afeta diretamente a percepção dos principais atores do sistema que se apropriam dos diferentes mecanismos de construção do corpo técnico e privilegiam instrumentos como o recrutamento amplo e terceirização frente a realização de concursos públicos. O contexto político e econômico do Estado de Minas Gerais, que vem enfrentado crises nessas áreas, também ajuda a entender o porquê dessa formação do corpo técnico: formas mais flexíveis de contratação ajudam a driblar as restrições orçamentárias e legais.

Os elementos citados contribuem para a criação de uma capacidade técnico-administrativa limitada, ou seja, existem aspectos que poderiam ser melhorados na organização do corpo técnico que poderiam afetar positivamente o desempenho do sistema e de suas políticas públicas. A respeito desses aspectos, o capítulo 6 realiza uma análise mais detalhada.

6 ANÁLISE DAS DIMENSÕES BUROCRÁTICAS DO SISTEMA SEDINOR/IDENE

Nos capítulos 4 e 5, foram apresentados dados e percepções a respeito da construção, organização e atuação do corpo técnico do sistema SEDINOR/IDENE. Considerando que o modelo burocrático é referência para a análise da capacidade técnico administrativa de uma agência ou política pública, foi possível perceber, até aqui, um conjunto de características do sistema SEDINOR/IDENE que, no geral, afastam-no do modelo burocrático. A fim de apresentar uma análise mais pontual e criteriosa dos elementos burocráticos do sistema, mais propriamente das dimensões burocráticas, esse capítulo foi elaborado.

Como descrito na introdução, um questionário contendo afirmações referentes às seis dimensões burocráticas, descritas no capítulo 2, foi aplicado aos servidores das carreiras do IDENE. Dos respondentes 12 eram técnicos de desenvolvimento econômico e social e 16 eram analistas de desenvolvimento econômico e social. O fato dos respondentes serem de carreiras diferentes não influencia os resultados dessa pesquisa uma vez que o questionário abrange questões genéricas das rotinas do sistema. A análise das respostas do questionário e das dimensões burocráticas do sistema SEDINOR/IDENE é realizada a seguir.

A primeira dimensão burocrática analisada é a Hierarquia da Autoridade. Essa dimensão, como discutido no capítulo 2, diz respeito ao exercício da autoridade no contexto organizacional. Sem o exercício e a obediência da autoridade por parte dos dominados não há burocracia. A tabela 7 sintetiza as respostas referentes às perguntas formuladas.

Tabela 7 – Respostas do questionário referentes à dimensão burocrática Hierarquia de Autoridade

Continuação

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
1	Eu posso tomar minhas próprias decisões na maioria das situações.	1	7	15	5
4	Eu posso tomar minhas próprias decisões sem consultar outra pessoa.	0	6	12	10
8	Mesmo para pequenos problemas temos que consultar o superior para uma resposta final.	14	9	5	0

Conclusão

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
14	No setor que eu trabalho há apenas um chefe.	14	2	3	9
20	Eu posso tomar pequenas decisões até que o superior diga o que fazer.	6	13	7	2
26	Os resultados do meu trabalho são cobrados pelo superior.	18	5	2	3
32	Existe somente uma pessoa que dá ordens a todos na organização.	2	8	3	15
38	Qualquer decisão que eu tome deve ter a aprovação do meu chefe.	13	11	3	1
44	Uma pessoa que quer tomar suas próprias decisões rapidamente desanimaria aqui.	11	12	3	2
50	Toda vez que tenho um problema, tenho que me dirigir sempre à mesma pessoa para uma resposta.	3	8	13	4
56	Eu tenho liberdade para realizar o meu trabalho do meu jeito.	2	11	10	5
62	É necessário consultar meu superior antes de realizar qualquer tarefa.	6	17	3	2

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

As respostas para as afirmações receberam valores de zero a três, de modo que as respostas que mais se aproximaram das características da burocracia receberam três e as respostas que mais se distanciaram de tais características receberam zero. As afirmações 8, 14, 26, 32, 38, 44, 50 e 62 receberam três para a resposta “Verdadeiro”, dois para “Mais verdadeiro que falso”, um para “Mais falso que verdadeiro” e zero para “Falso”. As questões 1, 4, 20 e 56 tiveram a lógica invertida de modo que foram valoradas em três para a resposta “Falso”, dois para “Mais falso que verdadeiro”, um para “Mais verdadeiro que falso” e zero para “Verdadeiro”.

Com base nesses valores, o grau de burocracia da dimensão Hierarquia de Autoridade foi calculado. O método utilizado foi o resultado da soma das médias das respostas dessa dimensão. A tabela 8 apresenta os resultados do cálculo dessa dimensão. O intervalo de resultados possíveis para a média das afirmações variava de zero a três. O intervalo de resultados possíveis para a soma das médias das afirmações poderia se encontrar em algum valor entre zero e trinta e seis. Desse modo, quanto mais próximo de zero menos características do modelo burocrático relativas a essa dimensão os servidores de carreira do

IDENE perceberam no sistema SEDINOR/IDENE. Por outro lado, quanto mais próximo de trinta e seis, mais características do modelo burocrático relativas a essa dimensão os servidores perceberam. Para facilitar a análise, todos os resultados foram calculados também em porcentagem. A tabela 8 apresenta um resumo dos resultados dessa dimensão.

Tabela 8 – Média das respostas da dimensão burocrática Hierarquia de Autoridade

Nº	Afirmação	Média	%
26	Os resultados do meu trabalho são cobrados pelo superior.	2,36	78,57%
8	Mesmo para pequenos problemas temos que consultar o superior para uma resposta final.	2,32	77,38%
38	Qualquer decisão que eu tome deve ter a aprovação do meu chefe.	2,29	76,19%
4	Eu posso tomar minhas próprias decisões sem consultar outra pessoa.	2,14	71,43%
44	Uma pessoa que quer tomar suas próprias decisões rapidamente desanimaria aqui.	2,14	71,43%
62	É necessário consultar meu superior antes de realizar qualquer tarefa.	1,96	65,48%
1	Eu posso tomar minhas próprias decisões na maioria das situações.	1,86	61,90%
14	No setor que eu trabalho há apenas um chefe.	1,75	58,33%
56	Eu tenho liberdade para realizar o meu trabalho do meu jeito.	1,64	54,76%
50	Toda vez que tenho um problema, tenho que me dirigir sempre à mesma pessoa para uma resposta.	1,36	45,24%
20	Eu posso tomar pequenas decisões até que o superior diga o que fazer.	1,18	39,29%
32	Existe somente uma pessoa que dá ordens a todos na organização.	0,89	29,76%
Soma das Médias		21,89	60,81%

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Com base na tabela 8 é possível afirmar que na percepção dos servidores do IDENE o grau de burocracia da dimensão Hierarquia de Autoridade é de 60,81%. Considerando o ponto médio em 50%, ou seja, o ponto que divide a percepção da presença dessa dimensão na organização, de modo que abaixo desse ponto poucas características estariam presentes no sistema, e acima desse ponto a dimensão estaria mais próxima do modelo burocrático, a presença dessa dimensão no sistema SEDINOR/IDENE está mais próxima do modelo burocrático do que da sua inexistência. Entretanto, a proximidade desse valor com o ponto médio revela que há um espaço de 39,19% de melhoria dessa dimensão no sistema SEDINOR/IDENE. Logo, existe um bom nível de hierarquia e comando no sistema.

Por outro lado, existem aspectos que precisam ser aprimorados para que essa dimensão se aproxime ainda mais do ideal burocrático.

É possível perceber alguns desses aspectos passíveis de melhoria com base na análise das afirmações utilizadas para o cálculo dessa dimensão. A afirmação que possui pior resultado é a afirmação 32, cujo resultado calculado foi 29,76%. Logo, a existência de mais de um “Chefe” revela disfunções na cadeia de comando da organização. Sendo assim, em uma situação de impasse, quem seria o responsável por tomar a decisão final? A quem os funcionários devem se submeter em um contexto de diferentes decisões? No modelo burocrático, como discutido no capítulo 2, uma hierarquia bem definida é fundamental para o bom funcionamento da organização burocrática.

As afirmações 20 e 50 também tiveram resultados abaixo do ponto médio. A afirmação 20 revela a existência de alguma discricionariedade dos burocratas. Ao apresentar um resultado de 39,29% essa afirmação revela que, apesar de depender das diretrizes dos superiores, os burocratas podem tomar pequenas decisões em seu trabalho. Essa atitude é questionável pela proposta do modelo burocrático que propõe uma cadeia bem definida de comando e obediência. Entretanto, é válido destacar a praticidade dela: em todo trabalho o funcionário tem uma margem de autonomia para desempenhar suas rotinas.

A afirmação 50, a exemplo da afirmação 32, diz respeito à cadeia de comando da organização. O resultado de 45,24% revela que essa cadeia de comando não está bem definida. A possibilidade de um funcionário ter que recorrer a mais de uma pessoa para resolver um problema percebido no contexto da organização evidencia disfunções na cadeia de comando. O modelo burocrático propõe que qualquer problema organizacional deve seguir os procedimentos descritos nos sistemas de procedimentos e de regras e, na inexistência desses, o funcionário deve recorrer ao seu superior imediato. A possibilidade de recorrer a mais de uma pessoa para solucionar um problema, portanto, se configura como um afastamento do modelo burocrático.

Por outro lado, é interessante analisar as afirmações que apresentaram os melhores resultados. Como é possível ver na tabela 8, as afirmações 26, 8, e 38 apresentaram resultados superiores a 75%. Todas essas situações revelam a dependência dos burocratas em relação aos comandos de seus superiores. Logo, as situações que estão relacionadas à tomada

de decisão do sistema têm uma atitude dos funcionários que converge com o modelo burocrático ao respeitar as diretrizes dos superiores.

Pode parecer contraditório a análise da afirmação 20 com a análise das afirmações 26, 8 e 38. É possível justificar essa aparente contradição entendendo que há alguma discricionariedade na ausência de comandos (como visto na afirmação 20); entretanto, na presença de diretrizes, ou de situações de conflito, os funcionários tendem a obedecer e recorrer aos seus superiores (como exposto nas afirmações 26, 8 e 38).

As situações expostas nessas afirmações (26, 8 e 38) podem estar relacionadas à atuação dos órgãos de controle como, o Tribunal de Contas Estadual e a Controladoria do Estado no âmbito do sistema. Tais órgãos constantemente analisam as decisões tomadas pela administração pública bem como seus efeitos. Por esse motivo, os funcionários de níveis mais baixos agem provocados pelas decisões dos níveis superiores que são constantemente avaliadas por esses órgãos de controle. Essa hipótese pode ser melhor desenhada com a análise das outras dimensões burocráticas. O que é perceptível é o respeito dos funcionários pelo comando dos seus superiores.

As afirmações 44, 62, 1, 14 e 56 tiveram resultados concentrados no 3º quartil (que se encontra entre o ponto médio e 75%). Esses resultados podem ser entendidos como aspectos da organização que, apesar de estarem mais próximo do modelo burocrático do que da inexistência desse modelo, ainda apresentam espaço para melhoria. É conclusivo afirmar que a dimensão burocrática Hierarquia de Autoridade no sistema SEDINOR/IDENE apresenta características hierárquicas que aproximam essa dimensão do modelo burocrático. Entretanto, existem aspectos como a discricionariedade dos burocratas e disfunções da cadeia de comando que precisam ser aprimoradas para que essa dimensão se aproxime ainda mais desse modelo. É válido refletir até que ponto esses pontos de melhoria devem ir e são práticos: a mesma discricionariedade que pode reduzir a eficiência de alguns processos é a discricionariedade que permite a inovação e está ligada ao aspecto humano de cada ator. Nesse sentido, a construção dessas características no sistema deve preconizar ganhos de eficiência e o interesse público.

Uma segunda dimensão de análise diz respeito à Divisão do Trabalho. Essa dimensão, como visto no capítulo 2, diz respeito a aspectos da burocracia ligados às funções e

competências dos membros de uma organização. A tabela 9 apresenta um resumo das respostas dos servidores das carreiras do IDENE em relação às afirmações do questionário aplicado.

Tabela 9 - Resumo das afirmações e respostas do questionário referentes à dimensão burocrática Divisão do Trabalho

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
2	As pessoas aqui fazem o mesmo trabalho todos os dias da mesma maneira.	5	13	7	3
9	Cada pessoa aqui tem um trabalho específico para fazer.	7	10	8	3
15	Eu tenho que fazer o meu trabalho rigidamente da mesma maneira sempre.	6	8	8	6
21	Uma coisa que as pessoas gostam por aqui é a variedade de trabalho.	0	5	6	12
27	Eu posso escolher o trabalho que eu quero fazer.	0	2	16	10
33	Meu trabalho é pouco previsível sendo que há alguma coisa diferente pra fazer todos os dias.	3	9	8	8
39	Meu trabalho é o mesmo todos os dias.	5	14	5	4
45	Poucas pessoas acham o trabalho desafiador.	9	10	4	5
51	O meu trabalho é supervisionado por alguém.	12	13	1	2
57	Há algo diferente para fazer todos os dias.	4	7	11	6

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Assim como na dimensão Hierarquia de Autoridade, valores de zero a três foram utilizados para analisar quantitativamente as afirmações do questionário. Desse modo, as afirmações, 2, 9, 15, 39, 45 e 51, por conterem um conteúdo mais próximo do modelo burocrático, foram qualificadas com três para “Verdadeiro”, dois para “Mais verdadeiro que falso”, um para “Mais falso que verdadeiro” e zero para falso. De forma inversa, afirmações 21, 27, 33 e 57 continham um conteúdo mais distante do modelo burocrático e receberam a

pontuação proporcionalmente contrária às demais questões. A tabela 10 apresenta os resultados dos cálculos realizados para essa dimensão.

Tabela 10 – Média das respostas da dimensão burocrática Divisão do Trabalho

Nº	Afirmação	Média	%
21	Uma coisa que as pessoas gostam por aqui é a variedade de trabalho.	2,61	86,90%
27	Eu posso escolher o trabalho que eu quero fazer.	2,29	76,19%
51	O meu trabalho é supervisionado por alguém.	2,25	75,00%
45	Poucas pessoas acham o trabalho desafiador.	1,82	60,71%
9	Cada pessoa aqui tem um trabalho específico para fazer.	1,75	58,33%
33	Meu trabalho é pouco previsível sendo que há alguma coisa diferente pra fazer todos os dias.	1,75	58,33%
2	As pessoas aqui fazem o mesmo trabalho todos os dias da mesma maneira.	1,71	57,14%
39	Meu trabalho é o mesmo todos os dias.	1,71	57,14%
57	Há algo diferente para fazer todos os dias.	1,68	55,95%
15	Eu tenho que fazer o meu trabalho rigidamente da mesma maneira sempre.	1,50	50,00%
Soma das médias das respostas		19,07	63,57%

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Com base nos valores apresentados na tabela 10, é possível afirmar que o grau de burocracia da dimensão burocrática Divisão do Trabalho no sistema SEDINOR/IDENE é 63,57%. Ao comparar o grau de burocracia dessa dimensão com o ponto médio (50%), é possível perceber que essa dimensão burocrática está mais próxima do modelo burocrático do que da inexistência desse modelo no sistema SEDINOR/IDENE. Ressalta-se que essa dimensão é a que apresenta o melhor resultado no sistema SEDINOR/IDENE (como é percebido ao fim do capítulo). Entretanto, a proximidade desse valor com o ponto médio revela que há um espaço de 36,43% de melhoria dessa dimensão no sistema SEDINOR/IDENE. Logo, existem aspectos que precisam ser aprimorados para que essa dimensão se aproxime ainda mais do modelo burocrático.

As afirmações utilizadas no questionário para o cálculo dessa dimensão fizeram alusão a aspectos como a rotina de trabalho e a divisão de tarefas. Todas as afirmações tiveram resultados iguais ou superiores ao ponto médio, o que mostra que em todos os aspectos analisados essa dimensão, no âmbito do sistema SEDINOR/IDENE, está mais próxima do modelo burocrático do que da inexistência do modelo.

A afirmação que apresentou o pior resultado foi a afirmação 15 cujo valor calculado foi similar ao ponto médio, ou seja, 50%. Essa afirmação discute a rotina de trabalho e mostra que há alguma flexibilidade na rotina de trabalho. Entretanto, em comparação com a afirmação 21, que teve o melhor resultado (86,90%), percebe-se que a rotina de trabalho é notável uma vez que existe pouca variedade de trabalho. É possível inferir que a dimensão Divisão do Trabalho, assim como as demais, necessita melhorar aspectos para se aproximar ainda mais do modelo burocrático. Entretanto essa dimensão burocrática é a que apresenta mais características que aproximem o sistema SEDINOR/IDENE do modelo burocrático.

A terceira dimensão de análise é o Sistema de Regras. Essa dimensão diz respeito ao conjunto de normas e regulamentações que regem o funcionamento da organização. A tabela 11 apresenta um resumo das afirmações e respostas para essa dimensão.

Tabela 11 - Resumo das afirmações e respostas do questionário referentes à dimensão burocrática Sistema de Regras

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
3	Eu conheço o estatuto do servidor público.	16	7	4	1
10	Ordens escritas do superior são seguidas inquestionavelmente.	8	15	3	2
16	Os superiores estão constantemente checando se alguma regra foi violada.	5	6	12	5
22	As pessoas sentem que estão em todo o tempo sendo observadas para que não quebrem nenhuma regra.	3	8	12	5
28	Os horários de trabalho são obedecidos rigidamente.	14	5	6	3
34	Nada é dito se você vier trabalhar atrasado ocasionalmente.	5	10	7	6
40	Muitas pessoas aqui fazem suas próprias regras no trabalho.	7	4	10	7
46	Nesta organização, estar de acordo com as regras e procedimentos é muito importante.	14	8	4	2

Continuação

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
52	Eu desconheço um manual de regras ou normas da organização.	10	9	4	5
58	Existe uma regra para cada tarefa que eu for realizar.	8	9	8	3

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Especificamente a afirmação 3 sofreu uma alteração mais significativa em relação ao questionário utilizado por Hall (1961). A afirmação original fazia alusão a existência de um manual de regras e deveres dos funcionários no contexto organizacional. Como a afirmativa 52 retoma essa temática, a afirmativa 3 buscou trazer para a pesquisa a realidade do setor público uma vez que o conhecimento do estatuto do servidor público é fundamental para o exercício das carreiras públicas no Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, para a análise da dimensão sistema de regras, as afirmações 3, 10, 16, 22, 28, 46 e 58 se aproximam do modelo burocrático e, como nas dimensões já analisadas., qualificou com três a resposta “Verdadeiro” e, conseqüentemente, com dois, um e zero as demais respostas. De forma inversa, as afirmações 34, 40 e 52 fazem alusão a elementos distantes do modelo burocrático e, portanto, foram qualificadas de forma contrária às demais afirmações sendo três para a resposta “Falso”, dois, um e zero para o restante. A tabela 12 apresenta um resumo das análises das respostas do questionário.

Tabela 12 – Média das respostas da dimensão burocrática Sistema de Regras

Nº	Afirmação	Média	%
3	Eu conheço o estatuto do servidor público.	2,36	79%
46	Nesta organização, estar de acordo com as regras e procedimentos é muito importante.	2,21	74%
28	Os horários de trabalho são obedecidos rigidamente.	2,07	69%
10	Ordens escritas do superior são seguidas inquestionavelmente.	2,04	68%
58	Existe uma regra para cada tarefa que eu for realizar.	1,79	60%
40	Muitas pessoas aqui fazem suas próprias regras no trabalho.	1,61	54%
34	Nada é dito se você vier trabalhar atrasado ocasionalmente.	1,50	50%
16	Os superiores estão constantemente checando se alguma regra foi violada.	1,39	46%
22	As pessoas sentem que estão em todo o tempo sendo observadas para que não quebrem nenhuma regra.	1,32	44%
52	Eu desconheço um manual de regras ou normas da organização.	1,14	38%
Soma das médias das respostas		17,43	58,1%

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Com base nos dados da tabela 12, é possível perceber que na percepção dos servidores das carreiras do IDENE, o grau de burocracia da dimensão Sistema de Regras é de 58,10%. Esse valor é superior ao ponto médio, mas se encontra bastante próximo desse ponto, o que evidencia a existência de aspectos organizacionais que podem ser melhorados com o intuito de aproximar ainda mais essa dimensão do modelo burocrático.

A análise das respostas do questionário mostra que as afirmações 16, 22 e 52 apresentaram resultados abaixo do ponto médio. A afirmação 16, cujo resultado foi 46%, e a afirmação 22, cujo resultado foi 44%, discutem aspectos voltados para a presença de instrumentos de controle para com os procedimentos adotados na atuação dos burocratas. A ausência de mecanismos de monitoramento nas atividades desempenhadas pelos funcionários apresenta uma característica contrária ao modelo burocrático que propõe a existência de instrumentos de controle do cumprimento das regras e procedimentos da organização.

Destaca-se que os controles mencionados na dimensão Hierarquia de Autoridade atuam nos atos administrativos da administração pública (como execução de recursos em compras públicas, assinatura de contratos e convênios, etc.). Esses atos administrativos são diferentes dos processos e procedimentos desenvolvidos pelos burocratas. A respeito desses processos e procedimentos, é válido dizer que, na percepção dos servidores do IDENE, existem poucos instrumentos de controle.

No caso da afirmação 52, o resultado foi 38%, o pior registrado para essa dimensão burocrática. Essa afirmação comenta a existência de um manual de normas ou regras na organização. A maior parte dos respondentes desconhece a existência de um manual de normas ou regras na organização. Logo, duas hipóteses podem explicar essa percepção: ou a organização não possui um manual de normas ou regras ou possui e os funcionários não conhecem esse manual. Ambos os casos se distanciam do modelo burocrático que preconiza a existência de manuais e instrumentos que formalizem as regras da organização.

As afirmações que tiveram as melhores avaliações na dimensão burocrática Sistema de Regras foram as afirmações 3 e 46. A afirmação 3, cujo resultado foi 79%, diz respeito ao estatuto do servidor público. Quase todos os servidores do sistema SEDINOR/IDENE conhecem, em maior ou menor grau, o estatuto do servidor público. Por

ser uma norma que influencia diretamente a atuação dos servidores, esse resultado é positivo do ponto de vista do modelo burocrático.

A afirmação 46 teve um resultado de 74% e representa o segundo melhor resultado para essa dimensão. Essa afirmação diz que regras e procedimentos são muito importantes para a organização. A existência de regulamentações para os processos do setor público (como leis de licitação, contratos, convênios, prestação de contas, etc.) ajuda a entender o resultado dessa afirmação. Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle ganha relevância, como discutido na dimensão hierarquia de autoridade.

As demais afirmações da dimensão burocrática Sistema de Regras se concentram no 3º quartil (entre o ponto médio e 75%) e mostram que essa dimensão apresenta características do modelo burocrático que precisam ser aprimoradas para que esse modelo possa produzir melhores efeitos no contexto organizacional.

A quarta dimensão de análise é o Sistema de Procedimentos. Essa dimensão está intimamente ligada ao Sistema de Regras e diz respeito aos processos seguidos pelos funcionários para executar as tarefas. A tabela 13 traz um resumo das respostas das afirmações dessa dimensão burocrática no questionário aplicado.

Tabela 13 - Resumo das afirmações e respostas do questionário referentes à dimensão burocrática Sistema de Procedimentos

Continuação

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
5	A organização possui procedimentos para lidar qualquer situação.	2	6	10	10
11	Muitas vezes dependo do meu próprio julgamento para lidar com vários problemas.	4	14	10	0
17	Eu posso mudar a maneira de realizar o meu trabalho quando quero.	2	6	14	6
23	As diretrizes do meu trabalho são alteradas regularmente.	2	7	13	6

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
29	Cada trabalho tem uma maneira única de ser feito, determinado pela organização.	6	12	8	2
35	Eu posso inventar jeitos novos de fazer o meu trabalho.	2	10	12	4
41	O trabalho que eu faço é determinado pela organização.	18	7	2	1
47	Devemos seguir procedimentos operacionais rigorosos em todos os momentos.	6	12	7	3
53	Para qualquer situação que se apresente, eu tenho que resolver sempre da mesma maneira.	1	8	13	6
59	Meu trabalho tem um jeito específico pra ser feito.	7	15	4	2

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Para a análise quantitativa das respostas da tabela 13, as afirmações 5, 29, 41, 47 53 e 59 realizam declarações com conteúdo próximo ao modelo burocrático e, portanto, foram qualificadas com três para “verdadeiro”, dois, um e zero para as demais afirmações. Para as afirmações 11, 17, 23 e 35, por conterem declarações distantes do modelo burocrático, foram qualificadas de modo inverso às demais com três para “falso”, dois, um e zero para as outras afirmações. A análise quantitativa dessas respostas se encontra na tabela 14 a seguir.

Tabela 14 – Média das respostas da dimensão burocrática Sistema de Procedimentos

Nº	Afirmação	Média	%
41	O trabalho que eu faço é determinado pela organização.	2,50	83,33%
59	Meu trabalho tem um jeito específico para ser feito.	1,96	65,48%
17	Eu posso mudar a maneira de realizar o meu trabalho quando quero.	1,86	61,90%
23	As diretrizes do meu trabalho são alteradas regularmente.	1,82	60,71%
29	Cada trabalho tem uma maneira única de ser feito, determinado pela organização.	1,79	59,52%
47	Devemos seguir procedimentos operacionais rigorosos em todos os momentos.	1,75	58,33%
35	Eu posso inventar jeitos novos de fazer o meu trabalho.	1,64	54,76%
11	Muitas vezes dependo do meu próprio julgamento para lidar com vários problemas.	1,21	40,48%

Nº	Afirmação	Conclusão	
		Média	%
53	Para qualquer situação que se apresente, eu tenho que resolver sempre da mesma maneira.	1,14	38,10%
5	A organização possui procedimentos para lidar com qualquer situação.	1,00	33,33%
Soma das médias das respostas		16,68	55,60%

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Com base na tabela 14, é possível perceber que o grau de burocracia da dimensão Sistema de Procedimentos é de 55,60%, bem próximo ao ponto médio. Esse valor sugere que, apesar de estar acima do ponto médio, muitos aspectos precisam ser aprimorados para que a organização se aproxime do modelo burocrático.

Entre as afirmações, a número 5 ganha destaque por possuir um resultado muito negativo: 33,33%. Esse valor é bem abaixo do ponto médio e, portanto, bem distante do modelo burocrático. A inexistência de procedimentos para lidar com diferentes situações abre espaço para a discricionariedade dos agentes públicos. Nos casos em que a norma não oferece diretrizes claras para os funcionários, há espaço para decisões discricionárias que fogem do modelo burocrático. Nesse sentido, vale lembrar que previsibilidade e procedimentos claros para lidar com as diferentes situações são características inerentes o modelo burocrático.

As afirmações 11 e 53 também apresentaram resultados menores (38,10% e 40,48% respectivamente). Essas afirmações discutem que muitas situações dependem do julgamento dos funcionários para lidar com problemas processuais. Nesse contexto, novamente percebe-se a existência de discricionariedade por parte dos funcionários para lidar com procedimentos organizacionais.

Apenas uma afirmação apresentou resultado superior a 75%. A afirmação 41 teve um resultado de 83,33%, valor bem próximo aos 100%. Ou seja, o conteúdo dessa declaração está bem próximo ao modelo burocrático, o que mostra que, todos os servidores de carreira do IDENE têm seu trabalho determinado pela organização. Logo, há uma distribuição de cargos que considera os sistemas de procedimentos e processos em sua fundamentação, o que aproxima essa característica organizacional do modelo burocrático.

As demais afirmações estão concentradas no 3º quartil e mostram que o Sistema de Procedimentos do sistema SEDINOR/IDENE está próximo ao ponto médio na

análise dos servidores do IDENE. Isso significa que esse sistema precisa melhorar alguns aspectos para se aproximar do modelo burocrático. Entretanto, características do modelo burocrático relativas a essa dimensão são percebidas no sistema.

A quinta dimensão burocrática de análise é a Impessoalidade. Essa dimensão busca separar os aspectos pessoais dos aspectos organizacionais no contexto da organização. A tabela 15 apresenta um resumo das afirmações e respostas do questionário aplicado no contexto desse trabalho.

Tabela 15 - Resumo das afirmações e respostas do questionário referentes à dimensão burocrática Impessoalidade

Continuação

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
6	Todos os funcionários são tratados da mesma forma.	4	1	9	14
12	Um conhecido de algum funcionário da organização consegue mais facilmente informações e serviços do que pessoas comuns.	9	6	6	7
18	O superior tem interesse em minha vida pessoal e conversa comigo também a respeito de outras coisas além de trabalho.	5	8	5	10
24	O contato com os colegas de trabalho acontece somente dentro da organização.	9	9	4	6
30	Na organização são realizadas confraternizações como churrascos e festas.	4	9	8	7
36	Aqui dentro da organização o assunto é somente sobre trabalho.	0	6	14	8
42	Eu conto para meus colegas e superiores os meus problemas pessoais.	0	4	11	13
48	Eu devo ser educado com os demais colegas de trabalho, mas reservado ao mesmo tempo.	18	7	3	0
54	Não importa o quão sério seja o problema de uma pessoa, ela é tratada da mesma forma que qualquer outra pessoa.	5	5	15	3

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
60	Ao avaliar alguém, eu considero apenas seu desempenho profissional desconsiderando os laços de afinidade.	15	9	3	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Na análise dessa dimensão, as afirmações 6, 24, 36, 48, 54 e 60 as respostas foram qualificadas com três para “Verdadeiro”, dois, um e 0 para as demais respostas. No caso das afirmações 12, 18, 30 e 42, a resposta “Falso” foi qualificada com três, sendo as demais respostas sendo qualificadas por dois, um e zero. A tabela 16 apresenta os resultados da análise quantitativa das afirmações relativas à dimensão burocrática Impessoalidade no contexto do sistema SEDINOR/IDENE.

Tabela 16 – Média das respostas da dimensão burocrática Impessoalidade

Nº	Afirmação	Média	%
48	Eu devo ser educado com os demais colegas de trabalho, mas reservado ao mesmo tempo.	2,54	84,52%
60	Ao avaliar alguém, eu considero apenas seu desempenho profissional desconsiderando os laços de afinidade.	2,36	78,57%
42	Eu conto para meus colegas e superiores os meus problemas pessoais.	2,32	77,38%
24	O contato com os colegas de trabalho acontece somente dentro da organização.	1,75	58,33%
18	O superior tem interesse em minha vida pessoal e conversa comigo também a respeito de outras coisas além de trabalho.	1,71	57,14%
30	Na organização são realizadas confraternizações como churrascos e festas.	1,64	54,76%
54	Não importa o quão sério seja o problema de uma pessoa, ela é tratada da mesma forma que qualquer outra pessoa.	1,43	47,62%
12	Um conhecido de algum funcionário da organização consegue mais facilmente informações e serviços do que pessoas comuns.	1,39	46,43%
36	Aqui dentro da organização o assunto é somente sobre trabalho.	0,93	30,95%
6	Todos os funcionários são tratados da mesma forma.	0,82	27,38%
Soma das médias das respostas		16,89	56,31%

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

A tabela 16 mostra que o grau de burocracia da dimensão Impessoalidade é de 56,31%. Esse resultado, a exemplo das dimensões já analisadas, está acima do ponto médio, mas distante do último quartil (cujos valores se encontram no intervalo entre 75% e 100%).

Nesse sentido, o sistema SEDINOR/IDENE possui características de impessoalidade que precisam ser aprimoradas para se aproximarem mais do modelo burocrático.

Chama a atenção o fato das afirmações realizadas no questionário para essa dimensão burocrática apresentarem resultados bastante diversos: das dez afirmações, quatro se encontram abaixo do ponto médio e três no quarto quartil, ou seja, acima de 75%. As outras três afirmações possuem valores entre 50% e 75%.

As afirmações que possuíram resultados mais baixos foram: 6 (27,38%), 36 (30,95%), 12 (46,43%) e 54 (47,62%). Essas afirmações discutem o tratamento impessoal que a organização oferece aos diferentes atores internos ou externos à organização. A percepção de que os funcionários são tratados de forma diferente pela organização, ou que uma pessoa que conheça um membro da organização consegue informações e serviços do sistema SEDINOR/IDENE de modo mais fácil que uma pessoa qualquer, revela o tratamento impessoal do sistema para com os diferentes atores. O modelo burocrático preconiza a impessoalidade e o tratamento universal da organização para com todos os atores. Esse é o principal aspecto da impessoalidade e afeta diretamente os resultados organizacionais.

As afirmações que possuíram resultados mais elevados para essa dimensão foram: 48 (84,52%), 60 (78,57%), e 42 (77,38%). Essas afirmações dizem respeito ao comportamento dos funcionários no contexto organizacional. Educados, reservados e impessoais no tratamento com os colegas, o comportamento dos funcionários é o oposto do comportamento da organização por apresentar marcas de impessoalidade que aproximam as características contidas nessas afirmações do modelo burocrático. Esse aspecto do modelo é passível de crítica: as relações humanas são intrínsecas a qualquer forma de relacionamento entre duas pessoas. Desse modo, o respeito mútuo no ambiente de trabalho deve nortear as relações humanas e estaria ligado a um aspecto prático dessa dimensão.

A última dimensão burocrática analisada é a Competência Técnica. Essa dimensão, uma das mais importantes para o sucesso do modelo burocrático, diz respeito às habilidades dos funcionários de executarem suas tarefas da melhor maneira possível, com o objetivo de alcançar o melhor rendimento em todas as espécies de tarefas (WEBER, 1999). O quadro x apresenta um resumo das afirmações e respostas para essa dimensão no questionário aplicado no contexto dessa pesquisa.

Tabela 17 - Resumo das afirmações e respostas do questionário referentes à dimensão burocrática Competência Técnica

Nº da Afirmação	Afirmações	Respostas			
		Verdadeiro	Mais verdadeiro que falso	Mais falso que verdadeiro	Falso
7	É mais fácil conseguir um cargo mais alto "conhecendo alguém" do que "fazendo um bom trabalho".	21	6	1	0
13	Eu fiz um tipo de curso ou treinamento para trabalhar nessa função.	8	5	4	11
19	As promoções são baseadas inteiramente em quão bem uma pessoa faz o seu trabalho.	1	2	8	17
25	A avaliação de desempenho está relacionada ao trabalho da pessoa.	14	4	4	6
31	Existe alguma recompensa para o funcionário que se destaca em seu trabalho.	0	0	6	22
37	No meu setor existem várias pessoas especializadas nas tarefas que executam.	2	12	4	10
43	A estrutura da minha carreira estimula o desenvolvimento profissional recompensando as pessoas mais qualificadas.	2	0	4	22
49	Muitas pessoas ocupam cargos porque são atraentes na aparência.	4	6	11	7
55	Não há muita chance para uma promoção, a menos que você seja "amigo" do chefe.	11	12	2	3
61	Para ocupar um cargo mais alto é preciso comprovar experiência e conhecimento na função.	3	2	11	12

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Para realizar a análise das respostas da dimensão burocrática Competência Técnica, as afirmações 13, 19, 25, 31, 37 e 43, por possuírem conteúdos voltados para o modelo burocrático, foram qualificadas com três para “Verdadeiro”, dois para “Mais

verdadeiro que falso”, um para “Mais falso que verdadeiro” e zero para “Falso”. As demais afirmações foram qualificadas de forma inversa por possuírem afirmações contrárias ao modelo burocrático. A tabela 18 apresenta um resumo da análise realizada.

Tabela 18 – Média das respostas da dimensão burocrática Competência Técnica

Nº	Afirmação	Média	%
25	A avaliação de desempenho está relacionada ao trabalho da pessoa.	1,93	64,29%
49	Muitas pessoas ocupam cargos porque são atraentes na aparência.	1,75	58,33%
13	Eu fiz um tipo de curso ou treinamento para trabalhar nessa função.	1,36	45,24%
37	No meu setor existem várias pessoas especializadas nas tarefas que executam.	1,21	40,48%
55	Não há muita chance para uma promoção, a menos que você seja "amigo" do chefe.	0,89	29,76%
61	Para ocupar um cargo mais alto é preciso comprovar experiência e conhecimento na função.	0,86	28,57%
19	As promoções são baseadas inteiramente em quão bem uma pessoa faz o seu trabalho.	0,54	17,86%
43	A estrutura da minha carreira estimula o desenvolvimento profissional recompensando as pessoas mais qualificadas.	0,36	11,90%
7	É mais fácil conseguir um cargo mais alto "conhecendo alguém" do que "fazendo um bom trabalho".	0,29	9,52%
31	Existe alguma recompensa para o funcionário que se destaca em seu trabalho.	0,21	7,14%
Soma das médias das respostas		9,39	31,31%

Fonte: Dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Como apresentado pela tabela 18, a dimensão Competência Técnica apresentou o pior resultado no contexto do sistema SEDINOR/IDENE. O grau de burocracia dessa dimensão é de 31,31%, um valor bastante abaixo do ponto médio e que revela a existência de poucas características dessa dimensão burocrática no sistema SEDINOR/IDENE.

A análise das afirmações utilizadas no questionário para o cálculo dessa dimensão burocrática mostra que apenas duas afirmações possuem resultados acima do ponto médio. A afirmação 25, cujo resultado foi 64,29%, faz alusão à avaliação de desempenho. Para os respondentes, a avaliação de desempenho, que é um instrumento utilizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para avaliar a atuação dos funcionários, possui uma relação com o trabalho da pessoa. Observa-se que, apesar de ser o melhor resultado para essa dimensão, o resultado dessa afirmação está próximo do ponto médio, o que revela que

aspectos podem ser melhorados para que a avaliação de desempenho se aproxime ainda mais do modelo burocrático.

Além da afirmação 25, a afirmação 49, cujo resultado foi 58,33%, também apresentou um resultado superior ao ponto médio no cálculo da dimensão Competência Técnica. Com o resultado de 58,33%, é possível dizer, com base na análise dessa afirmação, que a aparência é uma variável que não influencia diretamente a alocação e promoção dos funcionários. Reitera-se que há alguma influência dessa variável, dada a proximidade do resultado dessa afirmação com o ponto médio.

Todas as demais afirmações, ou seja, oito, possuem resultados abaixo do ponto médio. As afirmações 13, 37 e 61, cujos resultados foram respectivamente 45,24%, 40,48% e 28,57%, trazem consigo aspectos voltados para a necessidade de qualificação para a preenchimento de cargos na organização. Na percepção dos servidores do IDENE, poucos funcionários passam por treinamentos ou são especializações para ocupar suas funções. Além disso, não é necessário experiência para um ocupar um cargo. Tais características questionam a presença dessa dimensão burocrática no sistema SEDINOR/IDENE, uma vez que o modelo burocrático preconiza a competência e a qualificação para o exercício de cargos e funções no contexto das organizações burocráticas.

As afirmações 7 e 55, cujos resultados foram respectivamente 9,52% e 29,76%, ou seja, quase um consenso entre os respondentes, discutem aspectos voltados para a impessoalidade como critério para comprovação da competência técnica. No modelo burocrático, o principal critério para contratação e promoção é a competência técnica. Em organizações que personalismos influenciam essas situações, como nos casos registrados pelas afirmações 7 e 55, em que a proximidade com o chefe ou uma indicação são capazes de definir uma promoção ou uma contratação, revelam como a competência técnica não é um aspecto tão importante para essa organização, distanciando-a do modelo burocrático.

As afirmações 19, 31 e 43, cujos resultados foram respectivamente 17,86%, 7,14% e 11,90%, revelam que a organização não reconhece de forma satisfatória o desempenho dos seus funcionários. Nessas afirmações, a percepção dos servidores de carreira do sistema SEDINOR/IDENE mostra que não há reconhecimento em relação a atuação dos funcionários na organização nem uma proposta de carreira que estimule uma boa atuação

desses. Logo, realizar um trabalho bem feito ou não, não influencia o relacionamento do funcionário com a organização ou o desenvolvimento desse profissional em sua carreira, o que evidencia a falta de reconhecimento da organização. Tais características se distanciam do modelo burocrático, uma vez que esse propõe a meritocracia como elemento central para o desenvolvimento profissional. Portanto, é fundamental que quem se destaca no trabalho seja reconhecido. De modo contrário, o trabalho pode ser desestimulante e afetar o desempenho profissional dos funcionários dessa organização.

A Competência Técnica, portanto, é a dimensão burocrática menos presente no sistema SEDINOR/IDENE e está intimamente ligada a análise realizada no capítulo 4. A variedade de vínculos do sistema SEDINOR/IDENE com seus funcionários afeta diretamente a atuação desses no sistema. Desenvolver aspectos organizacionais que estimulem o desenvolvimento profissional e reconheçam o desempenho dos funcionários através de diferentes formas de compensação são elementos fundamentais para o desenvolvimento da competência técnica. O cargo que o funcionário ocupa e as atividades que ele desempenha devem ter uma relação com suas capacidades técnicas e sua carreira. Os funcionários mais capazes devem ocupar os cargos mais importantes da organização. Desenvolver essas características é fundamental para desenvolver a dimensão Competência Técnica e a capacidade técnico-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE. Uma última análise aplicável a esse capítulo é possível pela análise comparativa entre os resultados das dimensões burocráticas. A tabela 19 apresenta esses resultados.

Tabela 19 – Percepção média das Dimensões Burocráticas do sistema SEDINOR/IDENE

Dimensão Burocrática	Percepção Média das Dimensões Burocráticas do sistema SEDINOR/IDENE
Divisão do Trabalho	63,57%
Hierarquia de Autoridade	60,81%
Sistema de Regras	58,10%
Impessoalidade	56,31%
Sistema de Procedimentos	55,60%
Competência Técnica	31,31%
Média Total	54,28%

Fonte: Dados da pesquisa.
Elaboração própria.

A tabela 19 mostra que, das seis dimensões analisadas, apenas uma se encontra abaixo do ponto médio. Ou seja, cinco dimensões apresentam características do modelo burocrático de forma mais perceptível, e apenas a dimensão Competência Técnica está distante do modelo burocrático ao apresentar poucas características do modelo.

Por outro lado, as cinco dimensões que estão acima do ponto médio apresentam resultados próximos ao ponto médio, sendo o melhor resultado o da dimensão Divisão Trabalho cujo valor foi 63,57%. Desse modo, apesar dessas cinco dimensões estarem acima do ponto médio, todas apresentam aspectos que precisam ser aprimorados para que um desenvolvimento do modelo burocrático ocorra no sistema SEDINOR/IDENE.

Essa leitura é possível pela análise de Hall (1976), ao considerar o modelo burocrático como um conjunto de características que podem se manifestar em maior ou menor grau na organização. Observa-se que no sistema SEDINOR/IDENE, há manifestações das dimensões burocráticas, em maior ou menor grau de acordo com a dimensão burocrática, de modo que existe espaço para aprimoramento do modelo no sistema.

É válido ressaltar que a análise realizada considerou o tipo ideal do modelo burocrático como referência. Por se tratar de um tipo ideal, algumas dessas ideias sofrem influência de aspectos como as relações humanas e os aspectos culturais e locais que podem tornar alguns dos pontos do modelo pouco práticos em casos reais. Nesse sentido, é possível destacar que alguns pontos levantados nessa discussão que fogem ao modelo burocrático podem ser pouco práticos na aplicação real do modelo. O que se buscou com essa discussão é identificar, com base nas percepções, aspectos organizacionais que podem ser melhorados para o aprimoramento da capacidade técnico-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE.

Considerando a capacidade técnico administrativa uma resultante da presença do modelo burocrático nas organizações públicas, pode-se inferir que a capacidade técnico-administrativa do sistema SEDINOR/IDENE possui elementos que carecem de aprimoramento. Por outro lado, a presença de características do modelo burocrático nesse sistema também mostra que há algum tipo de capacidade técnico-administrativa que influencia positivamente a atuação desse sistema público.

Um esforço organizacional na tentativa de aprimorar a dimensão Competência Técnica elevaria substancialmente a presença de características do modelo burocrático no sistema. Nesse contexto, tornar o ingresso de funcionários no sistema mais próximo do modelo burocrático selecionando por critérios impessoais os indivíduos mais capazes, e vinculando a atuação do funcionário à sua remuneração, compensando com promoções e maiores salários os indivíduos com melhor desempenho, seriam elementos que, se trabalhados, aproximariam a dimensão Competência Técnica do modelo burocrático no contexto do sistema SEDINOR/IDENE afetando diretamente a capacidade técnico-administrativa desse sistema.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância do sistema SEDIOR/IDENE para o estado de Minas Gerais é substantiva por conta da complexidade socioeconômica de sua área de atuação, que tem como efeito a reprodução de desigualdades que afetam a vida de milhões de mineiros e o desenvolvimento desse estado e, no limite, do Brasil. O sistema em questão tem atuado na tentativa de coordenar, articular e executar um conjunto de ações que visem mitigar e combater essas desigualdades.

Nesse contexto, o presente trabalho buscou mostrar que o sistema SEDINOR/IDENE pode melhorar a qualidade de suas ações na medida em que sua capacidade técnico-administrativa se aproxime do modelo burocrático pelo fato de, como analisado no capítulo 2, esse modelo, apesar de suas disfunções e questionamentos, ser capaz de produzir ganhos de eficiência na atuação das agências públicas.

A análise realizada nos capítulos 4, 5 e 6 mostrou, entretanto, que o sistema SEDINOR/IDENE tem características burocráticas que precisam ser aprimoradas. Apesar de apresentar marcas do modelo burocrático em relação aos seus sistemas de controle, em alguns processos e procedimentos, e diante da presença de algumas normas, esse sistema apresenta uma fragilidade muito grande na formação do seu corpo técnico. A existência de diversos vínculos significativos da organização para com seus funcionários gera uma complexidade de situações que distanciam o sistema do modelo burocrático.

Os principais pontos de fragilidade são percebidos, por exemplo, nas formas distintas de contratação, uma vez que alguns funcionários passam por recrutamento por concurso público enquanto outros são indicados por um dirigente ou conhecido de algum funcionário. Além disso, a alta representatividade de funcionários terceirizados e de estagiários nos diferentes setores do sistema questionam a qualidade desses processos e procedimentos, dada a fragilidade desses vínculos organizacionais. Até que ponto esses procedimentos são perenes e fazem parte da cultura organizacional em um contexto que um estagiário, que em pouco tempo vai se desligar da organização, é responsável por executá-lo? Nesse caso, contratar outro funcionário, treiná-lo é dispendioso para o sistema.

Outras fragilidades são percebidas pela desvinculação da atuação dos funcionários para com os diferentes vínculos que o sistema possui com seus funcionários. Um terceirizado pode chefiar uma equipe tanto quanto um servidor de carreira. Um servidor cedido por outro órgão, com remuneração bastante superior, pode realizar um trabalho similar a um servidor de carreira do IDENE com um salário muito menor. Um funcionário com pouco tempo de atuação no sistema, sem passar por nenhum processo de seleção impessoal, e sem formação acadêmica e experiência profissional, pode ocupar um cargo de chefia e liderar funcionários com anos de atuação no setor público. Todas essas situações revelam uma fragilidade enorme na construção das capacidades estatais do sistema SEDINOR/IDENE.

A percepção dos atores entrevistados no capítulo 5 corrobora a visão que a organização tem de muitas dessas situações. Apontamentos que descrevem, por exemplo, os servidores ocupantes de cargos de recrutamento amplo como detentores de um desempenho superior a servidores concursados, mesmo que possuindo uma formação menor, revelam muito do porquê esse sistema tem privilegiado essa mão de obra.

Não se analisa, por outro lado, o porquê desse desempenho inferior. Como é possível que uma categoria majoritariamente formada por pessoas graduadas, em um país em que boa parte da mão de obra não possui formação superior, é capaz de produzir um resultado insatisfatório? Entender as dinâmicas relacionadas a atuação das carreiras do IDENE é fundamental. Reitera-se que esse é o grupo vinculado ao sistema SEDINOR/IDENE que mais se aproxima do modelo burocrático. Nesse contexto, observar que esse grupo apresenta uma taxa de evasão altíssima, não possui expressão nas decisões do sistema dada sua distância com os gabinetes e ausência em cargos de chefia; recebe remuneração inferior a outros grupos no contexto organizacional embora exerça atividades semelhantes, sem contar os poucos estímulos para o crescimento profissional, elucidam elementos de descontentamento que afetam o desempenho desses profissionais

A ausência dessas reflexões tem gerado uma cultura organizacional que reproduz a formação de um corpo técnico distante do modelo burocrático. Os gestores, carentes de mão de obra e de recursos, acabam recorrendo a formas variadas de contratação para conseguirem atender suas demandas. Nesse sentido, eles contratam por meio da MGS, ou oferecem um cargo a alguém que consiga fazer um trabalho específico e, no limite, contratam

um estagiário para fazer parte de determinado processo, e não refletem como esse conjunto de ações limita o desempenho do sistema.

A análise realizada no capítulo 6, com base nas percepções dos servidores do IDENE, corrobora a discussão aqui levantada. A dimensão competência técnica que teve um resultado próximo de 30% no cálculo realizado, levantou questões como a falta de reconhecimento e perspectiva profissional. Esses aspectos dificultam a consolidação de uma boa capacidade técnico-administrativa no sistema.

Logo, as capacidades técnico-administrativas do sistema SEDINOR/IDENE têm se distanciado do modelo burocrático por conta de uma organização do corpo técnico que não se aproxima desse modelo. Critérios rigorosos de seleção, de estruturação de carreira, de vinculação da carreira à atuação do funcionário, de avaliação de desempenho e racionalização das atividades, são aspectos importantes para consolidação do modelo burocrático uma vez que todos esses elementos não se encontram de forma substantiva no sistema.

Esse trabalho se limitou ao estudo do universo do sistema SEDINOR/IDENE. Entretanto, é possível utilizar as discussões e reflexões nele levantadas para pensar a realidade de outras organizações e sistemas do setor público brasileiro. Quanto desses aspectos se encontram nos demais órgãos e sistemas públicos em Minas Geras e no Brasil? Todos os instrumentos citados são, em maior ou menor grau, instrumentos legais e utilizados pelos governos para a formação de suas equipes. Critica-se o Estado brasileiro por ser ineficiente. Será que as capacidades técnico-administrativas insuficientemente estruturadas não têm influenciado negativamente o desempenho dos governos? Todas essas perguntas e reflexões abrem margem para outros estudos dentro desse campo teórico.

8 REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Elbe; WILDHAGEN, Cid. Potencialidades e fragilidades de uma região carente de desenvolvimento. In: **REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS: Uma das faces do choque de gestão**. Belo Horizonte: IDENE, 2009. p. 27-39. Disponível em: <http://norte.asminasgerais.com.br/arquivos/album/381/arq_2535.pdf#page=27>. Acesso em 21 fev. 2018.

BRASIL, Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

___ Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5685. Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Distrito Federal, 03 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5685&processo=5686>>. Acesso em 18 mar. 2018.

___ **Superior Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5686. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNLP. Requerido: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Distrito Federal, 05 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5685&processo=5685>>. Acesso em 18 mar. 2018.

___ **Superior Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5687. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B Partido dos Trabalhadores – PT. Requerido: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Distrito Federal, 03 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5685&processo=5685>>. Acesso em 18 mar. 2018.

___ **Tribunal Superior do Trabalho**. Súmula nº 331. Legalidade Contrato de Prestação de Serviços. Distrito Federal, maio, 2011. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 18 mar. 2018.

___ Lei nº 3692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. **DOFC**, Rio de Janeiro, RJ, 16 dez. 1959. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

___ Lei nº 4239, de 27 de junho de 1963. Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências. **DOFC**, Brasília, DF, 12 jul. 1963. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14239.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 11788, 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da consolidação das leis do trabalho – CLT aprovada pelo Decreto-Lei nº 5452, de 1º de maio de 1943, e a lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as leis nºs 6494, de 7 de dezembro de 1977, e 8859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da medida provisória nº 2164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 set. 2008. Disponível em:
<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.788-2008?OpenDocument>. Acesso em: 22 mar. 2018.

____ Lei nº 13429, 31 de março de 2017. Altera dispositivos da lei nº 6019, de 03 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 mar. 2017. Disponível em:
<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.429-2017?OpenDocument>. Acesso em: 22 mar. 2018.

CARNEIRO, Ricardo. MENICUCCI, T. M. Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

COSTA, Geraldo Magela. Análise de processos socioespaciais: contribuições metodológicas a partir da teoria e de resultados de pesquisas. **GEOgraphia**, Niterói, v. 7, n. 13, p. 29 – 47, 2005. Disponível em:
<<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/178/170>>. Acesso em: 03 maio 2018.

DOWNS, Anthony. **Inside Bureaucracy**. Boston: Little Brown and Company, 1967.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. **Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico**. Revista do Serviço Público, Brasília, Vol. 65, nº 4, p.407-437, out-dez. 2014.

____ **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. Niterói: Cede, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Recomendações básicas para apresentação de trabalhos acadêmicos e relatórios técnicos e/ou científicos**. Belo Horizonte, 2011.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014. P. 15 – 28.

GRIN, Eduardo José. Notas sobre a construção e aplicação do conceito de Capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, edição 20.1, p. 148 – p.176. jun. 2012.

Disponível em:

<<http://www2.fafich.ufmg.br/~revistasociedade/index.php/rts/issue/view/9/showToc>>. Acesso em: 07 out. 2017.

HALL, Richard Hammond. **An empirical study of bureaucratic dimensions and their relation to other organizational characteristics**. Tese (Doutorado) - The Ohio State University, Columbus, 1961.

___ O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 29-47.

HOPKINS, Terence K. O conceito de sistema de autoridade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 75-80.

LINDBLOM, Charles. **O Processo de Decisão Política**. Editora da UNB. Brasília, 1981. p. 40-64.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOPEZ, Feliz Garcia. Introdução. In: LOPEZ, Feliz Garcia. **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015, p. 11-32. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4613>>. Acesso em: 14 maio 2018.

MARCONI, Néelson. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: Abrucio, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita; Pacheco, Regina. (Org.). **Burocracia e política no Brasil - Desafios para o Estado democrático no século XXI**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, v. 1, p. 219-275.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Maria Aparecida da Silva. Cargos em Comissão na Administração Pública: Limites à sua Criação e Utilização Indevida. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, Fortaleza, Vol 13, nº 1, p. 346-370, 2015. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167549>>. Acesso em: 16 maio 2018.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **História do sertão noroeste de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1991.

MENEGASSI, Cláudia Herrero Martins. **As dimensões do modelo burocrático nas organizações**: um estudo das empresas do pólo empresarial Spartaco orientadas pela abordagem da economia de comunhão. Dissertação (Mestrado em Gestão de Negócios) – Universidade Estadual de Maringá e Universidade Estadual de Londrina, Maringá, 2007.

MERTON, Robert. **Sociologia Teoria e Estrutura**. São Paulo: Editora Mestre Jou. 1968.

___ Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 107-124.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 219-242.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

MINAS GERAIS. Decreto nº44485, 14 de março de 2017. Estabelece as diretrizes para a alteração de cargos de provimento em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo e, para a atribuição de gratificação temporária estratégica. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 15 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=44485&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

___ Decreto nº45730, de 19 de setembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 20 set. 2011. p. 1. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45730&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

___ Decreto nº46570, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 01 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46570&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

___ Decreto nº47351, 25 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 26 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47351&ano=2018&tipo=DEC>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

___ Lei Delegada nº 61, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da governança e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 30 jan. 2003. p.9. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=61&ano=2003>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

___ Lei Delegada nº 174, 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o grupo de direção e assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da administração direta do poder executivo, e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 27 jan. 2007. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=174&comp=&ano=2007>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

___ Lei Delegada nº 175, 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o grupo de direção e assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da administração autárquica e fundacional do poder executivo e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 27 jan. 2007.

___ Lei nº 11406, 28 de janeiro de 1994. Reorganiza a autarquia instituto de previdência dos servidores militares do Estado de Minas Gerais- IPSM -, introduz alterações na estrutura orgânica de secretarias de Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 29 jan. 1994. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=11406&ano=1994&tipo=LEI>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

___ Lei nº14171, 15 de janeiro de 2002. Cria o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE – e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 16 jan. 2002. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14171&ano=2002>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

___ Lei nº 15468, 13 de janeiro de 2005. Institui as carreiras do grupo de atividades de desenvolvimento econômico e social do poder executivo. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 15 mar. 2005. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=15468&ano=2005>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

___ Lei nº 20748, 25 de junho de 2013. Reajusta as tabelas de vencimento básico das carreiras que menciona, institui a gratificação complementar no âmbito da escola de saúde pública do Estado de Minas Gerais – ESP-MG -, institui a carreira de auditor assistencial estadual do sistema único de saúde no Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 26 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2013&num=20748&tipo=LEI>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

___ Lei nº22257, 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 28 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

___ Lei nº22942, 12 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2016-2019, para o exercício 2018. Minas Gerais Diário Oficial. Belo Horizonte, MG, jan. 2018. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22942&comp=&ano=2018&texto=original>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

___ Lei nº 47256, 13 de setembro de 2017. Dispõe sobre a cessão de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e de detentores de função pública da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, MG, 14 set. 2017. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47256&ano=2017>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 898330. Consultante: Marcos Aurélio Costa Lagares. Relator: Conselheiro Mourão Filho. Belo Horizonte, MG, nov. 2013. Disponível em: <<http://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/1264643>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

MINAS GERAIS ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS S.A. Transparência. Disponível em: <<http://www.mgs.srv.br/transparencia>>. Acesso em: 03 maio 2018.

NUNES, Édson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamont, 2010.

OLIVEIRA, Alhain William Silva de. HESPANHOL, Antrônio Nivaldo. Hespagnol (2012). **Políticas públicas e a criação do vale do Jequitinhonha**. In: TERRITÓRIO EM DISPUTA: OS DESAFIOS DA GEOGRAFIA AGRÁRIA NAS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária, out. 2012, Uberlândia-MG. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1147_1.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

PACHECO, Regina. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. São Paulo: Editora FGV, 2010.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escola pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal?**. *Análise Social, Quarta Série*, Vol. 32, No. 141, 1997. p. 419-442

PESSÔA, Marcela de Oliveira. **Caminhos de Jequitinhonha: Análise do Projeto de Combate à Pobreza Rural como política pública para o desenvolvimento socioeconômico do Vale do Jequitinhonha-MG**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – UENF, Campo dos Goytacazes, mar. 2012. Disponível em: <<http://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2015/06/MARCELA-DE-OLIVEIRA-PESS%C3%94A.compressed.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

___Relações inter-regionais: o trabalho sazonal de migrantes do Vale do Jequitinhonha-MG para o corte de cana em Campos dos Goytacazes-RJ. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – UENF, Campo dos Goytacazes, Nov. 2008.

PRACA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos estudos-CEBRAP**, São Paulo, n. 94, p. 91-107, nov. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 maio 2018.

REGGIANI, André Almeida; PINHEIRO, Fernando Antônio França Sette; JUNIOR, Fernando Antônio França Sette Pinheiro; FALCÃO, Max Rodrigo. **Is the bureaucratic environment captive to corruption practices?** The case of IPEM-MG in Minas Gerais state. In: 6th latinamerican and European meeting on organization studies, 2016, Vinã del Mar – Chile.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães *et al.* Agricultura familiar e programas de desenvolvimento rural no Alto Jequitinhonha. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 45, n. 4, p. 1075-1102, Dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000400012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 mar. 2018.

RODRIK, D. Industrial policy for the twenty-first century. In: RODRIK, D. (Ed.). **One economics, many recipes**. Globalization, institutions and economic growth. New Jersey: Princeton University Press, 2007. P. 99 – 152. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4093442/mod_resource/content/0/Rodrik%20Dani%20One%20Economics%20%E2%80%A2%20Many%20Recipes.pdf>. Acesso em: 08 out. 2017.

SÁ e SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ e SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 17-46. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf>. Acesso em: 07 out. 2017.

SANTOS, Gilmar Ribeiro dos; SILVA, Ricardo dos Santos. Desenvolvimento regional no Norte de Minas Gerais. In: **DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA: TEORIAS, EXPERIÊNCIAS E PROJETOS POLÍTICOS**, 35º Encontro Anual da ANPOCS, GT05, Montes Claros/MG: UNIMONTES, 2011. Disponível em: <<http://www.ppgds.unimontes.br/index.php/component/edocman/?task=document.download&id=80&Itemid=0>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

SEDINOR. Área de Atuação. Disponível em: <<http://www.sedinor.mg.gov.br/institucional/area-de-atuacao>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

SILVA, Ricardo dos Santos. **Nos trilhos do capital: a ferrovia no processo de integração do norte de Minas Gerais às relações capitalistas de produção**. Dissertação (Pós-Graduação em Desenvolvimento Social) – UNIMONTES, Montes Claros, 2011.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações** – investigação sobre sua natureza e suas causas. 2. ed. V.1 São Paulo: Nova Cultural, 1985.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1999. p.139-188.

___ **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1963.

___ **Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993. p. 7-38.

WILSON, Woodrow. O Estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 56 (3), 2005. p. 349 – 366. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/236/241>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

APÊNDICES

Apêndice A - Afirmações do Questionário aplicado aos servidores do IDENE para cálculo das dimensões burocráticas

- 1 Eu posso tomar minhas próprias decisões na maioria das situações. NEG
- 2 As pessoas aqui fazem o mesmo trabalho todos os dias da mesma maneira.
- 3 Eu conheço o estatuto do servidor público.
- 4 Eu posso tomar minhas próprias decisões sem consultar outra pessoa. NEG
- 5 A organização possui procedimentos para lidar qualquer situação.
- 6 Todos os funcionários são tratados da mesma forma.
- 7 É mais fácil conseguir um cargo mais alto "conhecendo alguém" do que "fazendo um bom trabalho". NEG
- 8 Mesmo para pequenos problemas temos que consultar o superior para uma resposta final.
- 9 Cada pessoa aqui tem um trabalho específico para fazer.
- 10 Ordens escritas do superior são seguidas inquestionavelmente.
- 11 Muitas vezes dependo do meu próprio julgamento para lidar com vários problemas. NEG
- 12 Um conhecido de algum funcionário da organização consegue mais facilmente informações e serviços do que pessoas comuns. NEG
- 13 Eu fiz um tipo de curso ou treinamento para trabalhar nessa função.
- 14 No setor que eu trabalho há apenas um chefe.
- 15 Eu tenho que fazer o meu trabalho rigidamente da mesma maneira sempre.
- 16 Os superiores estão constantemente checando se alguma regra foi violada.
- 17 Eu posso mudar a maneira de realizar o meu trabalho quando quero. NEG
- 18 O superior tem interesse em minha vida pessoal e conversa comigo também a respeito de outras coisas além de trabalho. NEG
- 19 As promoções são baseadas inteiramente em quão bem uma pessoa faz o seu trabalho.
- 20 Eu posso tomar pequenas decisões até que o superior diga o que fazer. NEG
- 21 Uma coisa que as pessoas gostam por aqui é a variedade de trabalho. NEG
- 22 As pessoas sentem que estão em todo o tempo sendo observadas para que não quebrem nenhuma regra.
- 23 As diretrizes do meu trabalho são alteradas regularmente. NEG
- 24 O contato com os colegas de trabalho acontece somente dentro da organização.
- 25 A avaliação de desempenho está relacionada ao trabalho da pessoa.
- 26 Os resultados do meu trabalho são cobrados pelo superior.

- 27 Eu posso escolher o trabalho que eu quero fazer. NEG
- 28 Os horários de trabalho são obedecidos rigidamente.
- 29 Cada trabalho tem uma maneira única de ser feito, determinado pela organização.
- 30 Na organização são realizadas confraternizações como churrascos e festas. NEG
- 31 Existe alguma recompensa para o funcionário que se destaca em seu trabalho.
- 32 Existe somente uma pessoa que dá ordens a todos na organização.
- 33 Meu trabalho é pouco previsível sendo que há alguma coisa diferente pra fazer todos os dias.
NEG
- 34 Nada é dito se você vier trabalhar atrasado ocasionalmente. NEG
- 35 Eu posso inventar jeitos novos de fazer o meu trabalho. NEG
- 36 Aqui dentro da organização o assunto é somente sobre trabalho.
- 37 No meu setor existem várias pessoas especializadas nas tarefas que executam.
- 38 Qualquer decisão que eu tome deve ter a aprovação do meu chefe.
- 39 Meu trabalho é o mesmo todos os dias.
- 40 Muitas pessoas aqui fazem suas próprias regras no trabalho. NEG
- 41 O trabalho que eu faço é determinado pela organização.
- 42 Eu conto para meus colegas e superiores os meus problemas pessoais. NEG
- 43 A estrutura da minha carreira estimula o desenvolvimento profissional recompensando as
pessoas mais qualificadas.
- 44 Uma pessoa que quer tomar suas próprias decisões rapidamente desanimaria aqui.
- 45 Poucas pessoas acham o trabalho desafiador.
- 46 Nesta organização, estar de acordo com as regras e procedimentos é muito importante.
- 47 Devemos seguir procedimentos operacionais rigorosos em todos os momentos.
- 48 Eu devo ser educado com os demais colegas de trabalho, mas reservado ao mesmo tempo.
- 49 Muitas pessoas ocupam cargos porque são atraentes na aparência. NEG
- 50 Toda vez que tenho um problema, tenho que me dirigir sempre à mesma pessoa para uma
resposta.
- 51 O meu trabalho é supervisionado por alguém.
- 52 Eu desconheço um manual de regras ou normas da organização. NEG
- 53 Para qualquer situação que se apresente, eu tenho que resolver sempre da mesma maneira.
- 54 Não importa o quão sério seja o problema de uma pessoa, ela é tratada da mesma forma que
qualquer outra pessoa.
- 55 Não há muita chance para uma promoção, a menos que você seja "amigo" do chefe. NEG
- 56 Eu tenho liberdade para realizar o meu trabalho do meu jeito. NEG
- 57 Há algo diferente para fazer todos os dias. NEG

- 58 Existe uma regra para cada tarefa que eu for realizar.
- 59 Meu trabalho tem um jeito específico pra ser feito.
- 60 Ao avaliar alguém eu considero apenas seu desempenho profissional desconsiderando os laços de afinidade.
- 61 Para ocupar um cargo mais alto é preciso comprovar experiência e conhecimento na função.
- 62 É necessário consultar meu superior antes de realizar qualquer tarefa.

Apêndice B - Roteiro da entrevista realizada com atores relevantes do sistema
SEDINOR/IDENE

- 1) O (a) senhor (a) poderia descrever um pouco das tarefas desenvolvidas pelo órgão/setor?

- 2) Como o (a) senhor (a) enxerga os processos do órgão/setor? Você entende que eles estão bem desenhados normatizados e executados ou ainda há dificuldades no desenho, normatização e execução dos processos? Em caso afirmativo, o senhor (a) poderia citar e detalhar algumas dessas dificuldades?

- 3) Qual a percepção que o (a) senhor (a) possui do corpo técnico (servidores) do seu órgão/setor?

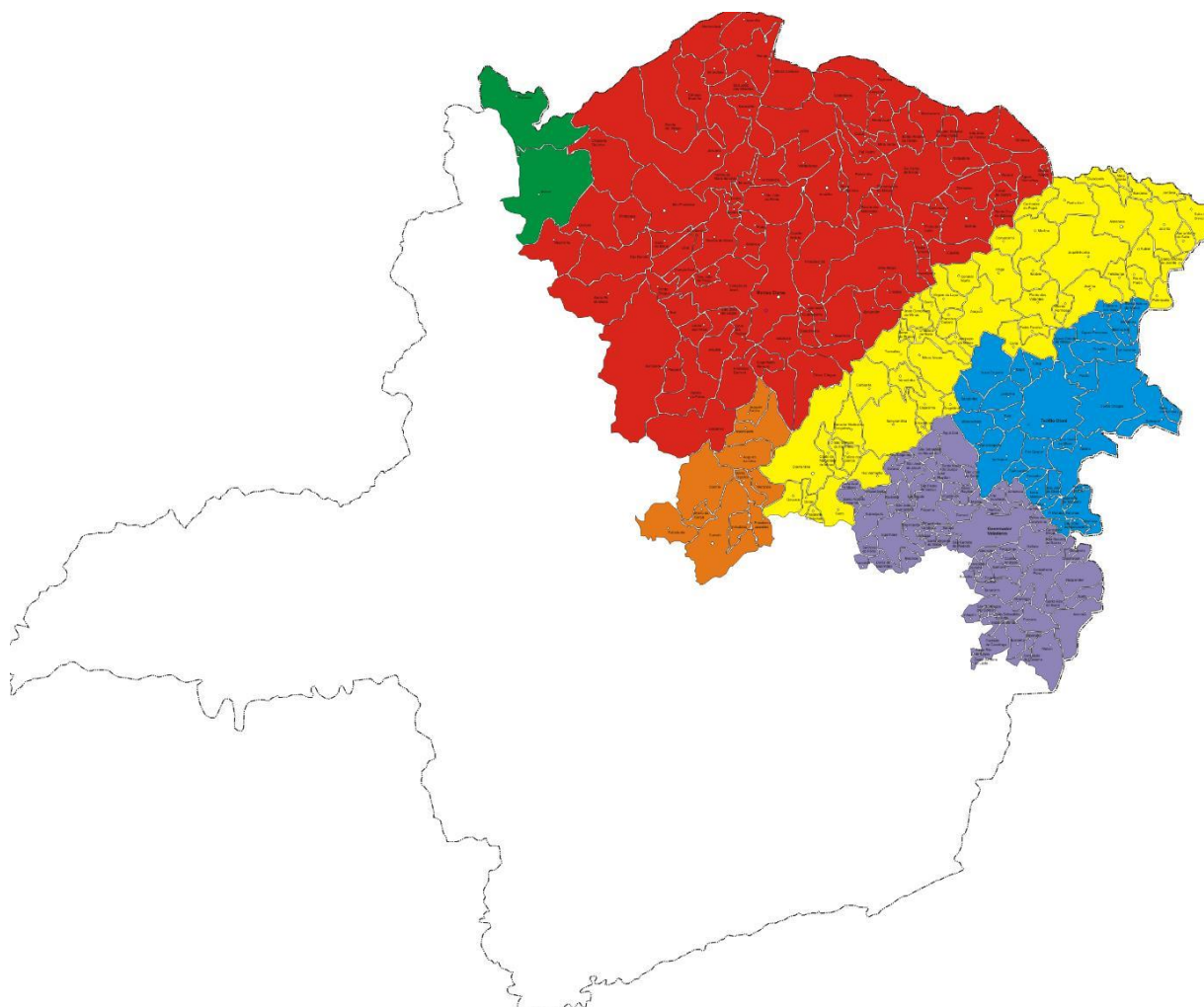
- 4) O (a) senhor (a) acredita que os servidores possuem autonomia para executar suas tarefas ou há algum tipo de fator externo que possa influenciar a atuação desses servidores?

- 5) Em relação aos servidores contratados por instrumentos de recrutamento amplo, como o senhor (a) entende esse vínculo com a administração pública? Há algum tipo de seleção ou critério adotado para a contratação desse corpo técnico?

- 6) O senhor (a) acredita que os servidores de carreira do órgão são qualificados para executar os processos e demandas do órgão? Por que?

ANEXOS

Anexo A- Área de atuação sistema SEDINOR/IDENE



Fonte: <http://www.sedinor.mg.gov.br/institucional/area-de-atuacao>. Acesso em: 25 maio 2018.

Anexo B - Lista de municípios que compõem a área de atuação do sistema SEDINOR/IDENE

01- Águas Formosas	36- Catuji	70- Fernandes Tourinho
02- Água Boa	37- Catuti	71- Formoso
03- Águas Vermelhas	38- Central De Minas	72- Francisco Badaró
04- Aimorés	39- Chapada Do Norte	73- Francisco Dumont
05- Almenara	40- Chapada Gaúcha	74- Francisco Sá
06- Alpercata	41- Claro Dos Poções	75- Franciscópolis
07- Alvarenga	42- Coluna	76- Frei Gaspar
08- Angelândia	43- Comercinho	77- Frei Inocencio
09- Araçuaí	44- Conceição De Ipanema	78- Frei Lagonegro
10- Aricanduva	45- Cônego Marinho	79- Fronteira Dos Vales
11- Arinos	46- Conselheiro Pena	80- Fruta De Leite
12- Ataléia	47- Coração De Jesus	81- Galiléia
13- Augusto De Lima	48- Corinto	82- Gameleiras
14- Bandeira	49- Coroaci	83- Glaucilândia
15- Berilo	50- Coronel Murta	84- Goiabeira
16- Berizal	51- Couto De Magalhães De	85- Gonzaga
17- Bertópolis	Minas	86- Gouveia
18- Bocaiúva	52- Crisólita	87- Governador Valadares
19- Bonito De Minas	53- Cristália	88- Grão Mogol
20- Botumirim	54- Cuparaque	89- Guanhães
21- Brasília De Minas	55- Curral De Dentro	90- Guaraciama
22- Braúnas	56- Curvelo	91- Ibiaí
23- Buenópolis	57- Datas	92- Ibiracatu
24- Buritizeiro	58- Diamantina	93- Icaraí De Minas
25- Cachoeira De Pajeú	59- Divino Das Laranjeiras	94- Imbé De Minas
26- Campanário	60- Divinolândia De Minas	95- Indaiabira
27- Campo Azul	61- Divisa Alegre	96- Inhapim
28- Cantagalo	62- Divisópolis	97- Inimutaba
29- Capelinha	63- Dores De Gunhães	98- Ipanema
30- Capitão Andrade	64- Engenheiro Caldas	99- Itabirinha De Mantena
31- Capitão Enéas	65- Engenheiro Navarro	100- Itacambira
32- Carai	66- Espinosa	101- Itacarambi
33- Carbonita	67- Felício Dos Santos	102- Itaipé
34- Carlos Chagas	68- Felisburgo	103- Itamarandiba
35- Carmesia	69- Felixlândia	104- Itambacuri

105- Itanhomi	141- Matias Cardoso	176- Pedras De Maria Da Cruz
106- Itaobim	142- Mato Verde	177- Pescador
107- Itinga	143- Medina	178- Piedade De Caratinga
108- Itueta	144- Mendes Pimentel	179- Pintópolis
109- Jacinto	145- Minas Novas	180- Pirapora
110- Jaíba	146- Mirabela	181- Pocrane
111- Jampruca	147- Miravânia	182- Ponto Chique
112- Janaúba	148- Monjolos	183- Ponto Dos Volantes
113- Januária	149- Montalvânia	184- Porteirinha
114- Japonvar	150- Monte Azul	185- Poté
115- Jenipapo De Minas	151- Monte Formoso	186- Presidente Juscelino
116- Jequitaiá	152- Montes Claros	187- Presidente Kubitschek
117- Jequitinhonha	153- Montezuma	188- Resplendor
118- Joáima	154- Morro Da Garça	189- Riachinho
119- Joaquim Felício	155- Mutum	190- Riacho Dos Machados
120- Jordânia	156- Nacip Raydan	191- Rio Do Prado
121- José Gonçalves De Minas	157- Nanuque	192- Rio Pardo De Minas
122- José Raydan	158- Ninheira	193- Rio Vermelho
123- Josenópolis	159- Nova Belém	194- Rubelita
124- Juramento	160- Nova Módica	195- Rubim
125- Juvenília	161- Nova Porteirinha	196- Sabinópolis
126- Ladainha	162- Novo Cruzeiro	197- Salinas
127- Lagoa Dos Patos	163- Novo Oriente De Minas	198- Salto Da Divisa
128- Lassance	164- Novorizonte	199- Santa Barbara Do Leste
129- Leme Do Prado	165- Olhos-D'Água	200- Santa Cruz De Salinas
130- Lontra	166- Ouro Verde De Minas	201- Santa Efigênia De Minas
131- Luislândia	167- Padre Carvalho	202- Santa Fé De Minas
132- Maxacalis	168- Padre Paraíso	203- Santa Helena De Minas
133- Malacacheta	169- Pai Pedro	204- Santa Maria Do Salto
134- Mamonas	170- Palmópolis	205- Santa Maria Do Suauí
135- Manga	171- Patis	206- Santa Rita De Minas
136- Mantena	172- Paulistas	207- Santa Rita Do Itueto
137- Marilac	173- Pavão	208- Santo Antonio Do Itambé
138- Mata Verde	174- Peçanha	
139- Materlândia	175- Pedra Azul	
140- Matias Lobato		

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 209- Santo Antônio Do Jacinto | 238- Serro |
| 210- Santo Antônio Do Retiro | 239- Setubinha |
| 211- Santo Hipólito | 240- Sobrália |
| 212- São Domingos Das Dores | 241- Taiobeiras |
| 213- São Félix De Minas | 242- Taparuba |
| 214- São Francisco | 243- Tarumirim |
| 215- São Geraldo Da Piedade | 244- Teófilo Otoni |
| 216- São Geraldo Do Baixio | 245- Tumiritinga |
| 217- São Gonçalo Do Rio Preto | 246- Turmalina |
| 218- São João Da Lagoa | 247- Ubaí |
| 219- São João Da Ponte | 248- Ubaporanga |
| 220- São João Das Missões | 249- Umburatiba |
| 221- São João Do Manteninha | 250- Urucuaia |
| 222- São João Do Pacuí | 251- Vargem Grande Do Rio Pardo |
| 223- São João Do Paraíso | 252- Várzea Da Palma |
| 224- São João Evangelista | 253- Varzelândia |
| 225- São José Da Safira | 254- Verdelândia |
| 226- São José Do Divino | 255- Veredinha |
| 227- São José Do Jacuri | 256- Virgem Da Lapa |
| 228- São Pedro Do Suaçuí | 257- Virginópolis |
| 229- São Romão | 258- Virgolândia |
| 230- São Sebastião Do Anta | |
| 231- São Sebastião Do Maranhão | |
| 232- Sardoá | |
| 233- Senador Modestino Gonçalves | |
| 234- Senhora Do Porto | |
| 235- Serra Azul De Minas | |
| 236- Serra Dos Aimorés | |
| 237- Serranópolis De Minas | |

