

QUALIDADE DO GOVERNO E CAPACIDADES ESTATAIS: RESULTADOS DO SURVEY SOBRE GOVERNANÇA APLICADO NO BRASIL

PROJETO DE PESQUISA GOVERNANÇA – “THE GOVERNANCE PROJECT”
RELATÓRIO FINAL DO SURVEY



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Substituto

Bruno César Pino Oliveira de Araújo

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

QUALIDADE DO GOVERNO E CAPACIDADES ESTATAIS: RESULTADOS DO SURVEY SOBRE GOVERNANÇA APLICADO NO BRASIL

PROJETO DE PESQUISA GOVERNANÇA – “THE GOVERNANCE PROJECT”
RELATÓRIO FINAL DO SURVEY



Brasília, 2019

Ana Karine Pereira

Doutora em ciência política (UnB)
Pesquisadora visitante – Ipea
Professora da Universidade Federal de Goiás (UFG)

Raphael Amorim Machado

Doutor em ciência política (Unicamp)
Pesquisador visitante – Ipea

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Doutor em ciência política (UnB)
Especialista em políticas públicas e gestão governamental – Ipea

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em administração pública e governo – FGV
Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

Katherine Bersch

Ph.D. University of Texas
Professora da Davidson College (EUA)

Amanda Gomes Magalhães

Mestre em ciência política (UnB)
Pesquisadora assistente – Ipea

Isabella de Araújo Goellner

Mestre em sociologia (UnB)
Pesquisadora assistente – Ipea

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em políticas públicas (MIT)
Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

1 INTRODUÇÃO¹

Investigações sobre os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas, seus impactos finais e a efetividade da atuação estatal têm ganhado destaque no campo de análise de políticas públicas (Cingolani, Thomsson e Crombrughe, 2015). Nesse contexto, uma pergunta central da agenda contemporânea do campo é: quais são os fatores necessários para que os governos consigam alcançar suas missões organizacionais e propostas políticas? Para responder esse questionamento, a abordagem de capacidades estatais tem sido bastante utilizada em pesquisas variadas que analisam como os governos mobilizam e combinam seus recursos humanos, financeiros e informacionais a fim de entregar serviços de qualidade (Christensen e Gazley, 2008). Nesse sentido, estudos recentes têm apontado a capacidade estatal como um elemento crítico para a promoção de resultados do desenvolvimento (Rothstein, 2011; Fukuyama, 2013).

A perspectiva da capacidade estatal tem origem no movimento estatista, das décadas de 1970 e 1980, marcado pela produção de pesquisas que acionavam o Estado como fator explicativo para o entendimento de processos e resultados sociais e econômicos (Skocpol, 1985). Nesse momento, altas capacidades estatais foram associadas à presença de burocracias aos moldes weberianos: profissionalizadas, meritocráticas, hierárquicas e coesas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Essa associação inspirou a elaboração de índices de qualidade da burocracia, compostos por uma combinação de indicadores de *weberianismo*, para explicar o desempenho do Estado – a exemplo do clássico estudo de Evans e Rauch (1999).

Essas pesquisas têm alcançado a produção acadêmica brasileira, sendo que os últimos anos foram caracterizados pela publicação de estudos relevantes sobre a burocracia nacional. Além desses estudos, pesquisas recentes têm acionado metodologias quantitativas para avaliar os padrões gerais e tendências da burocracia brasileira, como

1. A equipe de pesquisa envolvida neste projeto agradece a colaboração de todos os servidores do Estado brasileiro que dispuseram de seu tempo para o preenchimento de nosso questionário de pesquisa. Agradecemos especialmente a Fernando José Brustolin, técnico do Ipea, que nos ajudou na operacionalização do questionário na plataforma LimeSurvey, e a Mirian Lucia Bittencourt Guimarães, coordenadora da Secretaria de Gestão de Pessoas no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SGP/MPDG) e sua equipe, a qual possibilitou o envio do questionário virtual aos servidores públicos selecionados aleatoriamente na amostra.

os estudos sobre a burocracia de médio escalão (Cavalcante e Lotta, 2015) e sobre a do setor de infraestrutura econômica (De Paula *et al.*, 2017).

No âmbito internacional, também surgem múltiplos esforços para mensurar e comparar a qualidade do governo entre países – a exemplo do índice da Percepção da Transparência Internacional da Corrupção (Transparency International's Corruption Perception Index) e do *Survey* de Especialistas sobre a Qualidade das Instituições Governamentais (Quality of Government Institute's Expert Survey). Entretanto, as limitações dessas iniciativas conduzem à impossibilidade de captar variações de capacidades dentro dos países; à utilização de aplicações de *surveys* para captar apenas a percepção de especialistas em assuntos governamentais de fora do Estado; e às incertezas se esses indicadores deveriam se concentrar em insumos – *inputs* –, resultados – *outputs* – ou impactos – *outcomes* (Boittin, Distelhorst e Fukuyama, 2016).

Este relatório de pesquisa pretende contribuir para esse debate ao apresentar os resultados gerais de um *survey* aplicado a servidores da administração pública federal brasileira entre os meses de maio e julho de 2018, englobando burocratas de carreira e comissionados do Poder Executivo federal. O *survey* se insere no âmbito do projeto de governança, conduzido pelo Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL), da Universidade de Stanford, nos Estados Unidos, em parceria com o Ipea e visa mensurar a capacidade estatal de forma comparada em um conjunto de países, entre eles: Estados Unidos, China, Brasil, Índia, África do Sul e Ucrânia. A coleta das respostas no Brasil foi executada com o apoio da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho do MPDG.

As questões que compõem o questionário são resultantes de uma adaptação de pesquisa similar do governo dos Estados Unidos (FEVS, 2016),² que representa um instrumento para captar a percepção dos funcionários públicos sobre a presença, em seus órgãos de trabalho, de condições que determinam o sucesso organizacional. Além disso, outras dimensões e perguntas, consideradas como fatores críticos para a compreensão do processo de transformação de insumos governamentais em resultados, detalhadas na seção seguinte, foram adicionadas e validadas pelas equipes do CDDRL e do Ipea.

Este relatório encontra-se dividido em cinco seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta o enquadramento analítico-teórico que embasou a escolha das dimensões

2. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://www.opm.gov/fevs/>>.

de capacidade estatal presentes no *survey*. A terceira descreve os procedimentos metodológicos – explicando os instrumentos de coleta de dados e de aplicação do questionário, o universo de pesquisa e a amostra. A quarta e a quinta seção apresentam os resultados gerais do *survey* por dimensão estudada. Por fim, são apresentadas as considerações finais e uma agenda de pesquisa de possíveis análises aprofundadas e recortes de estudo a partir dos dados levantados pela aplicação do questionário. Ressalte-se que este relatório representa o primeiro produto de uma série que se seguirá e que abordará em profundidade aspectos e dimensões específicas.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO-ANALÍTICO

O conceito de capacidades estatais, assim como suas dimensões, é bastante diversificado e disputado (Cingolani, 2013; Gomide, Pereira e Machado, 2017). Dessa forma, a elaboração das perguntas que compuseram o *survey* foi baseada em uma reconstrução dos diversos debates sobre dimensões e fatores que envolvem e influenciam a capacidade estatal, entre eles Fukuyama (2013), Wu, Ramesh e Howllet (2015) e Pires e Gomide (2016). O objetivo desta seção é descrever brevemente esse debate, situando as dimensões selecionadas para estudo na discussão teórico-analítica.

A ideia de capacidades estatais se relaciona com o conceito de efetividade, traduzindo as habilidades dos governos de mobilizarem múltiplos recursos para alcançar as metas organizacionais (Christensen e Gazley, 2008). Dessa forma, uma das principais preocupações dos estudiosos do tema se refere ao *desempenho* da atuação estatal. Esse desempenho tem sido mensurado de diferentes formas, dependendo da área de atuação ou do setor de políticas públicas estudado. Assim, Evans e Rauch (1999) avaliam o desempenho estatal a partir do crescimento do produto interno bruto (PIB). Já Sátyro, Cunha e Campos (2016) o avaliam a partir da oferta de serviços socioassistenciais.

Outra preocupação do campo de capacidades estatais diz respeito aos fatores que interferem no desempenho da atuação estatal. Nesse sentido, as pesquisas têm evoluído para englobar múltiplas dimensões. Os primeiros debates sobre capacidades estatais remontam à literatura sobre a formação dos Estados modernos, havendo uma forte relação entre controle da violência, extração de impostos e estruturação estatal (Tilly, 1975). Entretanto, esses estudos ganham maior destaque na década de 1980, como resultado ao apelo do movimento estatista de organizar uma teoria centrada no Estado, em que este

fosse interpretado como um ator autônomo que molda os fenômenos políticos e sociais (Skocpol, 1985).

Nesse contexto, a partir de forte influência das elaborações weberianas sobre burocracia, um dos principais fatores explicativos para a maior capacidade do Estado de implementar seus objetivos se referia à *meritocracia*. O recrutamento meritocrático tem como principal critério a qualificação profissional, validada por provas e certificados (Fukuyama, 2013). Esse tipo de recrutamento garantiria que a burocracia selecionada apresentasse os conhecimentos técnicos necessários para realizar a gestão do Estado e para elaborar um planejamento coerente e de longo prazo (Skocpol, 1985; Evans e Rauch, 1999; Skocpol e Finegold, 1982). Assim, a meritocracia aparece como um elemento central que viabilizaria tanto a profissionalização como a racionalização do Estado. Além disso, a meritocracia estimularia a formação de uma identidade corporativa, em que os servidores públicos estariam mais propensos a internalizar e cumprir regras.

Nesse período, outro fator relevante que influenciaria a capacidade estatal se refere à *autonomia*. Para esses teóricos, a autonomia era entendida como a possibilidade de elaboração de metas e objetivos governamentais sem a interferência de grupos sociais (Skocpol, 1985). A autonomia seria importante para evitar a fragmentação da estrutura do Estado pelos interesses sociais pulverizados, além de impedir a captura da burocracia por demandas particulares (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985; Skocpol e Finegold, 1982). Estudos mais recentes têm entendido que a autonomia da burocracia em relação à esfera política também pode ser um fator positivo para a capacidade estatal por blindar a lógica técnica e neutra da burocracia dos interesses políticos de curto prazo (Cingolani, Thomsson e Crombrughe, 2015; Bersch, Praça e Taylor, 2017). Nessa linha, Fukuyama (2013) define autonomia como a possibilidade de os burocratas moldarem os objetivos e missões organizacionais de forma independente dos seus principais (os políticos). Para ele, os efeitos da autonomia burocrática dependem do nível de profissionalização: quando os níveis de profissionalização são altos, a autonomia é interpretada como um fator positivo para o desempenho organizacional e para a produção de inovações; quando esses níveis são baixos, a autonomia pode produzir disfunções.

O clássico estudo de Peter Evans sobre o desempenho diferenciado dos países para implementar a agenda desenvolvimentista das décadas de 1950 a 1970 questiona os efeitos da autonomia burocrática em relação aos grupos sociais e, ao mesmo tempo, insere

um novo fator que influencia o fortalecimento de capacidades: os *relacionamentos* da burocracia. Para Evans (1993), os casos de sucesso – como Coreia do Sul e Japão – apresentaram uma estrutura burocrática que superava o modelo estritamente weberiano. Assim, além dessas burocracias serem meritocráticas e profissionalizadas, elas também foram capazes de estabelecer laços virtuosos com o empresariado local, algo essencial devido ao fornecimento de informações para ajustar e monitorar os programas de industrialização. Nos seus trabalhos recentes, Evans (2010; 2011) ressalta que as conexões da burocracia com atores de fora do Estado devem englobar também múltiplos grupos da sociedade civil. No caso do Brasil, a complexidade do ambiente político-institucional pós-redemocratização tem chamado a atenção de alguns pesquisadores de que a capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas depende de um amplo padrão relacional, envolvendo as relações entre burocracia executora e órgãos de controle, burocracia federal e burocracias estaduais e municipais, burocracias de setores e temáticas diferentes (Pires e Gomide, 2016). Assim, a capacidade estatal dependeria de habilidades de coordenação intersetorial, interfederativa e com grupos sociais (Lotta e Favareto, 2016; Abers, Oliveira e Pereira, 2017).

Por fim, pesquisas recentes que propõem operacionalizações do conceito de capacidades estatais têm destacado fatores relacionados às *habilidades*, aos *recursos* e ao *ambiente externo*. Nessa linha, Wu, Ramesh e Howlett (2015) analisam as capacidades para a produção de políticas públicas a partir de um conjunto de competências e recursos consideradas como essenciais para a atuação do Estado. Os autores acionam três competências – analítica, operacional e política –, e três níveis de recursos – individual, sistêmico e organizacional. As *habilidades* necessárias para a atuação efetiva do burocrata encontram paralelo na categoria *competências*. Para eles, as competências analíticas produzem políticas tecnicamente robustas; as operacionais garantem a coerência entre recursos disponíveis e ações; e as políticas envolvem apoio e sustentabilidade política. O nível sistêmico engloba fatores importantes do *ambiente externo* à estrutura do Estado, compreendendo a confiança da sociedade e da esfera política em relação à organização. Os *recursos* individuais dizem respeito à disponibilidade de uma estrutura de conhecimento técnico; e os recursos organizacionais englobam a gestão de recursos humanos, informacionais e financeiros.

A partir desse arcabouço teórico-analítico, o *survey* foi elaborado com o objetivo de captar informações sobre aspectos da capacidade estatal que englobam desempenho, meritocracia, autonomia, relacionamentos, habilidades, recursos e ambiente externo. O questionário completo encontra-se no apêndice deste relatório. O quadro 1, a seguir, detalha os indicadores escolhidos para cada dimensão de capacidade estatal e os relaciona com as questões do *survey* e o embasamento teórico acionado pela pesquisa.

QUADRO 1
Indicadores e embasamento teórico

Dimensão	Indicadores	Questões	Referências
Meritocracia	Recrutamento de pessoas com as competências necessárias	QB1; QB4	Evans e Rauch (1999); Fukuyama (2013); Souza (2017); Skocpol e Finegold (1982)
	Nomeação para cargo comissionado e promoções a partir do critério de competência técnica	QB2; QB3; QB5 a QB8	Cingolani, Thomsson e Crombrughe (2015)
Autonomia	Autonomia como capacidade de o burocrata influenciar o processo decisório a partir de seus conhecimentos técnicos	QC4; QC5	Abers e Santiago (2017); Skocpol (1985)
	Autonomia como discricionariedade do burocrata (em relação a regras e à hierarquia)	QC2; QC6; QC10; QC11	Lotta e Santiago (2017); Abers (2015)
	Autonomia como independência dos burocratas em relação aos atores políticos	QC3; QC8; QC9; QC12; QC13	Fukuyama (2013); Bersch, Praça e Taylor (2017); Nistotskaya e Cingolani (2015)
Relacionamentos	Interação com atores estatais	QF1 a QF7	Pires e Gomide (2016); Lotta e Favareto (2016); Vilaça (2017)
	Interação com atores não estatais	QF8 a QF11	Huerta (2008); Evans (1993; 1995; 2010; 2011); Mann (2008); Pires e Gomide (2016); Grisa <i>et al.</i> (2017); Soifer e Vom Hau (2008)
Habilidades	Habilidades de gestão	QG5; QG7	Howlett e Ramesh (2016)
	Habilidades analíticas	QG1 a QG3	Howlett e Ramesh (2016)
	Habilidades políticas	QG4; QG6	Howlett e Ramesh (2016)

Recursos	Recursos organizacionais	QE1 a QE5; QE7 a QE9; QE11	Wu, Ramesh e Howlett (2015); Grisa <i>et al.</i> (2017)
	Recursos sistêmicos	QE6; QE10; QE12; QE13	Wu, Ramesh e Howlett (2015)
Ambiente externo	Cultura organizacional	QD1	Wu, Ramesh e Howlett (2015)
	Relação com a sociedade civil	QD2; QD3; QD4; QD6	Evans (1993; 2010; 2011); Pires e Gomide (2016)
	Coordenação com outros níveis do governo	QD5	Lotta e Favareto (2016)
Desempenho	Resultados produzidos	QH1; QH2	Sátyro, Cunha e Campos (2016); Evans e Rauch (1999)
	Recursos disponíveis para produção de resultados	QH3	Grisa <i>et al.</i> (2017)
	Habilidades disponíveis para produção de resultados	QH4	-

Elaboração dos autores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O questionário foi composto por sete seções mais uma seção de identificação sociodemográfica da amostra de respondentes. A primeira seção foi dedicada ao tema da meritocracia; a segunda fez questionamentos sobre o grau de autonomia, em que foram questionados aspectos ligados à autonomia do burocrata no desempenho de suas funções; aspectos do ambiente externo da burocracia foram abordados na terceira seção; a quarta seção tratou de recursos e obstáculos no ambiente de trabalho do burocrata; na quinta seção interrogou-se sobre os relacionamentos e as interações dos burocratas com outros órgãos da burocracia federal; a sexta seção questionou as habilidades requeridas para o exercício da função burocrática; e na sétima seção perguntou-se sobre a efetividade da ação do burocrata no interior da organização burocrática em que está inserido.

Inseridas ao longo do questionário, duas seções trouxeram perguntas relativas a critérios sociodemográficos dos participantes do *survey*. Nesse contexto, o universo do *survey* foi composto pelos servidores públicos federais civis (com vínculo empregatício permanente e aqueles com cargos comissionados) que formulam e implementam políticas públicas da administração direta, autarquias/fundações e agências reguladoras.

Tal estratégia é amplamente utilizada em pesquisas semelhantes sobre o funcionamento da burocracia, como a utilizada pelo Federal Employee Viewpoint Survey, do governo norte-americano, que projetou a pesquisa para produzir resultados válidos que

representem os empregados federais no governo como um todo, assim como funcionários em agências e subagências (*subagencies*).

O *link* contendo o questionário e os esclarecimentos acerca da pesquisa foram enviados aos *e-mails* funcionais dos servidores e, à medida que a base amostral se completava, novos *e-mails* eram enviados pela equipe do MPDG aos que ainda não haviam respondido, com o intuito de reforçar a solicitação e atingir o número adequado da amostra de respondentes.

3.1 Exclusões

Estão excluídos dessa amostra: cargos e carreiras que atuam como executores de políticas públicas a nível de rua;³ cargos e carreiras de empresas estatais e sociedades de economia mista; cargos e carreiras de bancos públicos federais; cargos e carreiras militares. Essas burocracias são bastante numerosas, porém, estão no nível estrito da implementação, com modos de atuação bastante díspares entre si. A inclusão dessas carreiras poderia enviesar os resultados, superdimensionando a atuação do Estado na entrega da política pública. O estudo da atuação de carreiras finalísticas do Estado deve ser feito de modo independente, pelo seu tamanho numérico e pelas especificidades de atuação.⁴

- 1) Cargos/carreiras que atuam como burocratas de nível de rua (na execução das políticas públicas):
 - profissionais da saúde (médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem);
 - professores: ensino fundamental, médio e superior;
 - técnicos de universidades; e
 - policiais e escrivães (exceto delegados).
- 2) Militares.
- 3) Cargos/carreiras de empresas estatais e sociedades de economia mista.
- 4) Cargos/carreiras de bancos públicos federais.
- 5) Relação de órgãos excluídos:

3. Burocratas de rua são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros (Lipsky, 1980).

4. Pesquisas desse tipo já vêm sendo realizadas, ainda sob forte influência de métodos qualitativos, utilizando entrevistas e materiais oficiais para avaliar a atuação do burocrata em contato com o público-alvo da política a qual é o responsável por implementar (Pires, 2017).

- comandos da Aeronáutica, Marinha e Exército;
 - Caixa de Financiamento Imobiliário Aeronáutica;
 - governo do ex-território de Rondônia;
 - governo do ex-território de Roraima; e
 - governo do ex-território de Amapá.
- 6) No Ministério da Educação (MEC), excluimos os órgãos que executam a política de educação, tal como universidades e institutos federais, e mantivemos apenas:
- o próprio ministério (administração direta);
 - a Fundação Coordenação e Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (Capes);
 - o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e
 - o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

3.2 Camadas da amostra

As camadas que compõem essa pesquisa foram delimitadas tendo em vista três critérios: cargos e carreiras, que dizem respeito ao tipo de vínculo estabelecido entre o funcionário público e a administração pública federal; cargo comissionado; e modelo jurídico organizacional do órgão no qual o funcionário está lotado.

O primeiro critério, cargos e carreiras, subdividiu-se em três, que são: *i*) funcionários com vínculo estável com a administração pública; *ii*) funcionários sem vínculo estável com a administração pública, apenas comissionados; e *iii*) outros, abarcando terceirizados, contratos temporários, consultores etc.

O segundo critério, cargo comissionado, também se subdividiu em três, que são: *i*) funcionários com função comissionada, sendo, portanto, necessariamente funcionários estáveis; *ii*) funcionários investidos em cargos de livre provimento (Direção e Assessoramento Superior – DAS ou equivalente), tendo ou não vínculo estável com a administração pública; e *iii*) outros, que não se enquadram em nenhum dos dois critérios mencionados anteriormente.

O último critério, modelo jurídico organizacional, subdividiu a administração pública federal em três modelos: *i*) administração direta, que abarca a Presidência da República e

os ministérios; *ii*) autarquias ou fundações públicas de direito público; e *iii*) agências reguladoras, que são autarquias em regime especial.

O recorte possibilitou ampla representatividade aos setores componentes da estrutura administrativa brasileira e contou com uma população amostral de 4.671 servidores, de um universo de 263.498.

Essas três camadas delimitaram o universo representativo de nossa amostra, como pode ser conferido a seguir.

1) Cargos/carreiras:

- vinculado com a administração pública;
- sem vínculo empregatício com a administração pública (apenas comissionado); e
- outros.

2) Cargo comissionado:

- com função/gratificação (exclusivo a servidor com vínculo empregatício permanente);
- cargo de livre provimento (DAS ou equivalente); e
- outros.

3) Modelo jurídico organizacional:

- administração direta (ministério);
- autarquia ou fundação; e
- agência reguladora.

3.3 Amostra

Conforme a definição das camadas da amostra descrita anteriormente, o quadro de amostragem (*sampling frame*) foi montado com base nos dados disponíveis no portal da transparência do governo federal,⁵ para o período de novembro de 2017 – última atualização disponível no sistema. No total, o quadro de amostragem contou com 263.498 servidores elegíveis para a amostra, conforme a distribuição presente no quadro 2.

5. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>.

QUADRO 2

Distribuição dos servidores e da amostra segundo as camadas definidas

Modelo jurídico organizacional	Cargos/carreiras	Cargo comissionado	População	Amostra
Administração direta (ministério)	Outros	Cargo de livre provimento	8.478	369
Administração direta (ministério)	Outros	Outros	12.122	374
Administração direta (ministério)	Sem vínculo	Outros	25.940	380
Administração direta (ministério)	Vínculo com a administração pública federal	Com função/gratificação	16.240	377
Administração direta (ministério)	Vínculo com a administração pública federal	Outros	76.919	384
Agência reguladora	Outros	Cargo de livre provimento	646	242
Agência reguladora	Outros	Outros	311	173
Agência reguladora	Vínculo com a administração pública federal	Com função/gratificação	2.384	332
Agência reguladora	Vínculo com a administração pública federal	Outros	6.016	362
Autarquia ou fundação	Outros	Cargo de livre provimento	3.524	348
Autarquia ou fundação	Outros	Outros	43.354	382
Autarquia ou fundação	Sem vínculo	Outros	382	192
Autarquia ou fundação	Vínculo com a administração pública federal	Com função/gratificação	11.569	373
Autarquia ou fundação	Vínculo com a administração pública federal	Outros	55.613	383
Total			263.498	4.671

Elaboração dos autores.

O tamanho inicial n_0 da amostra necessário para cada uma das camadas foi calculado conforme a equação (1), considerando 95% de confiança ($z_{\alpha/2} = 1,96$), 5% de erro ($d = 0,05$) e variância máxima de 0,25 para proporções (Cochran, 1977, p. 75):

$$n_0 = \frac{z_{\alpha/2}^2 \times 0,25}{d^2} = \frac{1,96^2 \times 0,25}{0,05^2} = 385 \quad \text{e} \quad n = \frac{n_0}{1+n_0/N}, \quad (1)$$

em que N é a quantidade de servidores no *sampling frame*. Como exemplo, para a primeira linha da tabela 1, a amostra é calculada como $n = \frac{n_0}{1+n_0/N} = \frac{385}{1+385/8478} = 369$.

A fim de evitar a criação de lista suplementares de amostras, uma amostra maior, estimada em 1.215 servidores em cada camada deste mesmo quadro, foi selecionada conforme a equação 2 (Cochran, 1977, p. 372), considerando que a variância dos não respondentes S_2^2 é igual a variância dos dados S^2 e definindo-se *a priori* uma taxa de não resposta de 60% ($w_2 = 0,6$ e $w_1 = 0,4$, uma vez que $w_1 + w_2 = 1$):

$$K_{opt} = \sqrt{\frac{c_2(1-w_2)}{(c_0+c_1w_1)}} = \sqrt{\frac{6,76(1-0,6)}{(0,1+0,1 \times 0,4)}} = 4,3948 \quad \text{e} \quad n'_{opt} = n(1 + (k_{opt} - 1)w_2) = 1215, \quad (2)$$

em que n é o tamanho da amostra conservadora considerando uma aproximação para 95% de confiança e variância máxima dado por $n = \frac{1}{d^2} = \frac{1}{0,05^2} = 400$, $c_0 = 0,1$ (R\$ 00,10) é o custo de enviar os questionários, $c_1 = 0,1$ (R\$ 00,10) é o custo de processar o questionário e $c_2 = 6,66 + 0,1 = 6,76$ (R\$ 6,76) é o custo de entrar em contato com os usuários que não responderam o questionário após duas tentativas e processar o questionário. O valor de R\$ 6,66 foi calculado considerando o custo estimado de uma pessoa com remuneração semanal de R\$ 1,2 mil trabalhando seis horas por dia, o que geraria trinta horas semanais e, conseqüentemente, R\$ 1.200/30 = R\$ 40 por hora, considerando que em uma hora é possível contatar seis servidores, em um tempo médio de dez minutos para cada contato ($\$40/6=\$6,66$). O custo de processamento desses questionários continua como R\$ 00,10, gerando portanto $c_2 = 6,66 + 0,1 = 6,76$. Para essa amostra maior, um *link* contendo o questionário foi enviado aos servidores. O questionário é suportado na plataforma *on-line limesurvey*,⁶ garantindo o controle e o

6. Disponível em: <<https://www.limesurvey.org/>>.

monitoramento em tempo real sobre os avanços na taxa de respondentes estabelecida pelo método de amostragem. No total, foram enviados os questionários para $n = 14.704$ servidores, sendo que a amostra necessária é $n = 4.671$, conforme a tabela 1.

3.4 Análise dos resultados

Os dados foram coletados entre os dias 15 de maio e 17 de julho de 2018, totalizando 3.226 respondentes, ou seja, quase 70% da amostra necessária. A tabela 2 mostra as porcentagens das amostras obtidas pelas camadas definidas. Verifica-se que algumas camadas atingiram uma porcentagem de resposta bem satisfatória, acima de 80%, enquanto duas ficaram abaixo dos 40% e uma atingiu apenas 2%.

A fim de expandir os resultados da amostra para a população, os pesos amostrais de cada camada são calculados como:

$$w_i = \frac{N_i}{n_i} \quad , \quad (3)$$

em que i representa cada camada (linha) da tabela 1. Para a primeira linha (ou seja, Administração direta (ministério)/Outros/Cargo de livre provimento), o peso é dado por $8.478/220=38.536$. Dessa forma, somando todos os pesos na amostra de 3.226 servidores, chega-se ao total de 263.468 servidores, utilizados como base para a seleção da amostra. O intervalo de confiança para essa amostra foi de 95%, o que significa que as estimativas contidas neste relatório são estatisticamente confiáveis para o conjunto de respondentes selecionados.

QUADRO 3

Distribuição da amostra necessária e respondida segundo as camadas definidas

Modelo jurídico organizacional	Cargos/carreiras	Cargo comissionado	Amostra respondida	Amostra necessária	Respondido (%)
Administração direta (ministério)	Outros	Cargo de livre provimento	220	369	59,62
Administração direta (ministério)	Outros	Outros	187	374	50,00
Administração direta (ministério)	Sem vínculo	Outros	115	380	30,26
Administração direta (ministério)	Vínculo com a administração pública federal	Com função/gratificação	293	377	77,72

Administração direta (ministério)	Vínculo com a administração pública federal	Outros	160	384	41,67
Agência reguladora	Outros	Cargo de livre provimento	148	242	61,16
Agência reguladora	Outros	Outros	63	173	36,42
Agência reguladora	Vínculo com a administração pública federal	Com função/gratificação	466	332	140,40
Agência reguladora	Vínculo com a administração pública federal	Outros	374	362	103,30
Autarquia ou fundação	Outros	Cargo de livre provimento	302	348	86,78
Autarquia ou fundação	Outros	Outros	249	382	65,18
Autarquia ou fundação	Sem vínculo	Outros	4	192	2,08
Autarquia ou fundação	Vínculo com a administração pública federal	Com função/gratificação	403	373	108,00
Autarquia ou fundação	Vínculo com a administração pública federal	Outros	242	383	63,19
Total	-	-	3.226	4.671	-

Elaboração dos autores.

4 RESULTADOS

4.1 Meritocracia

O *survey* englobou oito perguntas referentes à meritocracia. As três primeiras questões dizem respeito ao nível de concordância do respondente em relação à capacidade do órgão de trabalho de recrutar pessoas com as habilidades corretas; à realização de promoções, no órgão de trabalho, baseadas no mérito; e se as indicações para cargos comissionados deveriam ser pautadas pelo mérito.

A tabela 1 e o gráfico 1 revelam que a maioria dos respondentes avalia que as indicações para cargos comissionados deveriam ser baseadas pelo mérito (62% concordam plenamente e 30% concordam). Entretanto, apenas 4% concordam plenamente e 20% concordam que as promoções, nos seus órgãos, sejam pautadas pelo mérito. Em relação à mesma pergunta, 34% declararam que discordam e 19% responderam que discordam

plenamente. Quanto à capacidade dos órgãos para recrutar pessoas com as habilidades corretas, apenas 9% concordam plenamente e 36% concordam com a afirmação de que “meu órgão de trabalho é capaz de recrutar pessoas com as habilidades corretas”.

TABELA 1

Concordância dos servidores públicos quanto às afirmações referentes à meritocracia¹

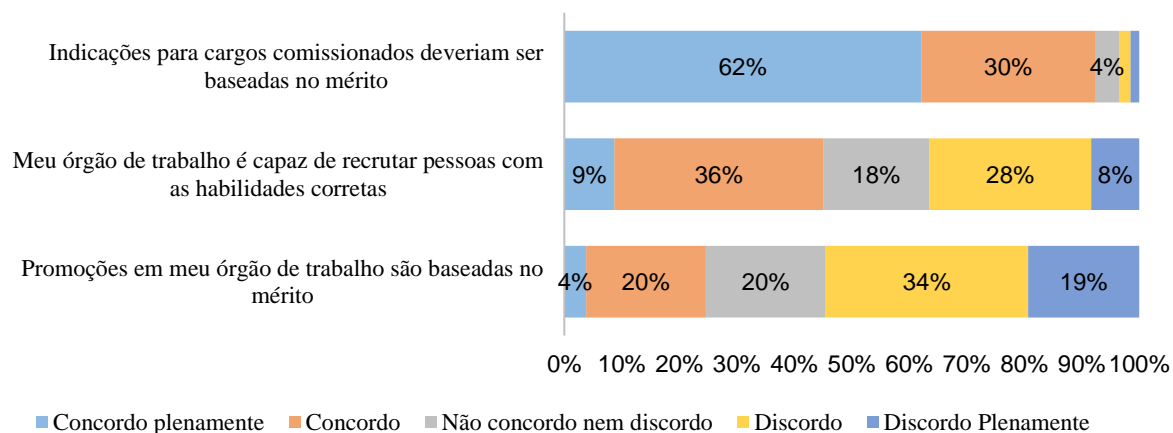
(Em %)

Grau de concordância	Promoções em meu órgão de trabalho são baseadas no mérito	Meu órgão de trabalho é capaz de recrutar pessoas com as habilidades corretas	Indicações para cargos comissionados deveriam ser baseadas no mérito
Concordo plenamente	4	9	62
Concordo	20	36	30
Não concordo nem discordo	20	18	4
Discordo	34	28	2
Discordo plenamente	19	8	1
Eu não sei/eu não quero responder	2	1	1
Total	100	100	100

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os valores das porcentagens apresentados nas tabelas e nos gráficos deste relatório são aproximados.

GRÁFICO 1
Concordância dos servidores públicos quanto às afirmações referentes à meritocracia
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores menores de 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

Também foi averiguado o nível de satisfação do servidor público em relação ao reconhecimento que recebe por realizar um bom trabalho (tabela 2 e gráfico 2). A maioria dos respondentes (41%) se declarou satisfeita em relação a essa questão, seguidos de 22% que se declararam “nem satisfeito nem insatisfeito” quanto ao reconhecimento por realizar um bom trabalho. A minoria dos respondentes se posicionou nos extremos: como muito insatisfeitos (7%) ou muito satisfeitos (13%).

TABELA 2
Satisfação dos servidores públicos quanto ao reconhecimento por realizarem um bom trabalho

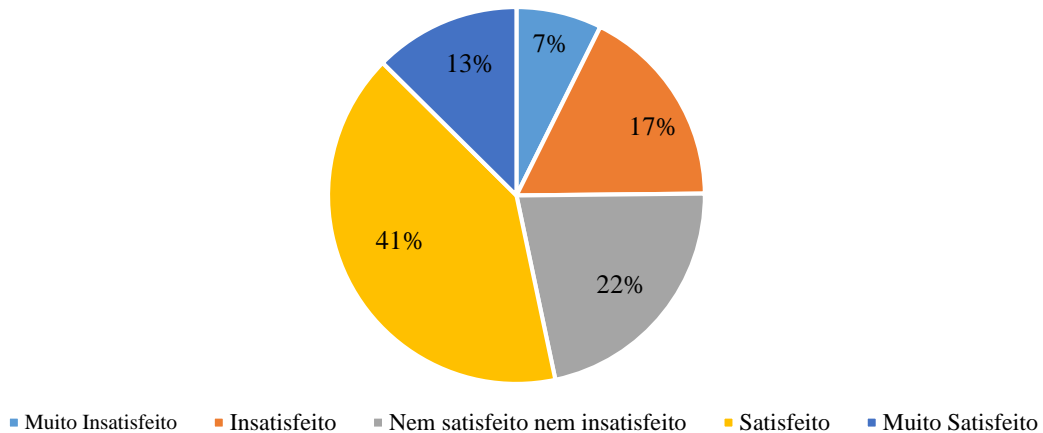
	Frequência	(%)
Muito insatisfeito	236	7
Insatisfeito	562	17
Nem satisfeito nem insatisfeito	702	22
Satisfeito	1.309	41
Muito satisfeito	404	13
Eu não sei/eu não quero responder	13	0
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Satisfação dos servidores públicos quanto ao reconhecimento por realizarem um bom trabalho

(Em %)



Elaboração dos autores.

Por fim, o *survey* abordou quatro questões em que o respondente deveria avaliar o grau de importância dos fatores competência técnica, afiliação a partidos políticos, especialização na carreira e rede de relacionamento pessoal para a nomeação em cargos comissionados. A tabela 3 e o gráfico 3 indicam que a maioria dos respondentes avalia que a competência técnica (73%) e a especialização na carreira (49%) são muito importantes para essas nomeações. Boa parte também aponta que a afiliação em partidos políticos (76%) é irrelevante para as nomeações em cargos comissionados. Por sua vez, 40% dos respondentes sugerem que a rede de relacionamento pessoal é importante para essas nomeações.

TABELA 3

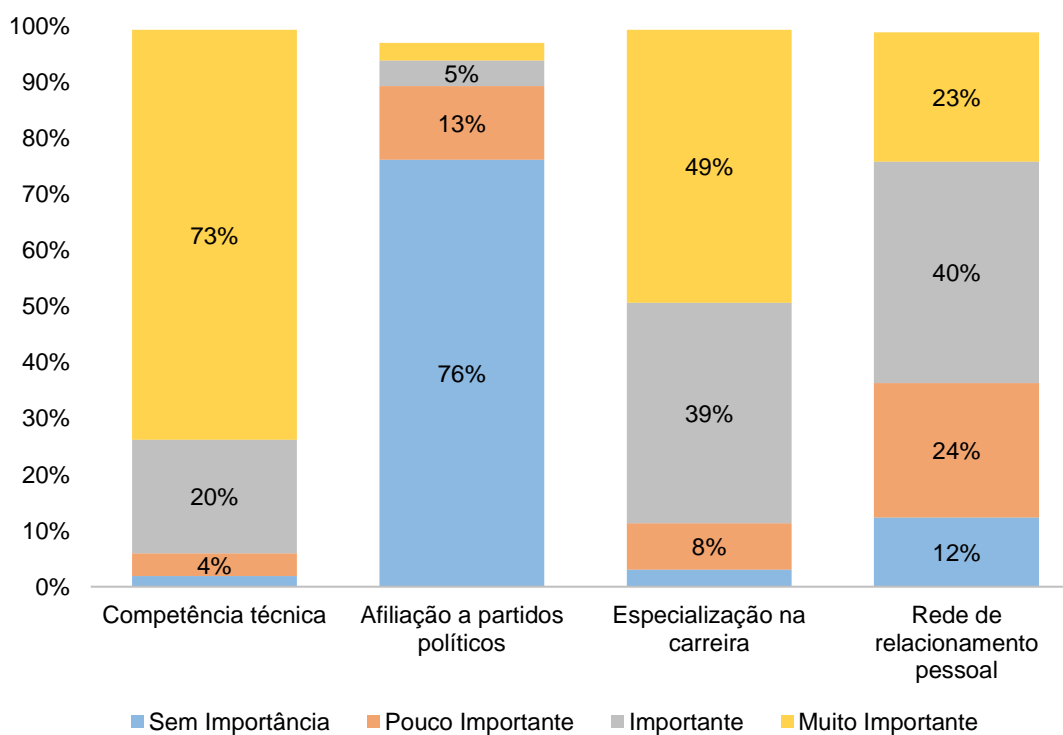
Grau de importância de fatores para nomeação em cargos comissionados (Em %)

Grau de importância	Competência técnica	Afiliação a partidos políticos	Especialização na carreira	Rede de relacionamento pessoal
Sem importância	2	76	3	12
Pouco importante	4	13	8	24
Importante	20	5	39	40
Muito importante	73	3	49	23
Eu não sei/eu não quero responder	1	3	1	1
Total	100	100	100	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Grau de importância de fatores para nomeação em cargos comissionados (Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores menores de 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

4.2 Autonomia

A dimensão de autonomia contempla treze questões do *survey*. As quatro primeiras questões referentes à autonomia dizem respeito ao nível de concordância do respondente em relação à utilização de suas competências e habilidades pelo governo; à possibilidade de trazer novos modos de trabalho; às condições para tomar decisões próprias para executar o trabalho; e à consideração de suas competências técnicas para a aprovação de um projeto. Os dados da tabela 4 e do gráfico 4 indicam que a maioria dos respondentes discorda (38%) da afirmação de que o governo utiliza ao máximo suas habilidades. Quando as categorias *discordo plenamente* e *discordo* são somadas, percebe-se que mais de 50% dos respondentes não concordam com a afirmação. Ainda sobre essa afirmação, 22% não concordam nem discordam e 22% concordam. A minoria dos respondentes se situa nos extremos *discordo plenamente* (13%) e *concordo plenamente* (4%). Por sua vez, a percepção dos respondentes é um pouco mais positiva no que diz respeito à autonomia no âmbito da dinâmica interna dos seus trabalhos. Assim, 36% concordam que se sentem encorajados a trazer novos e melhores modos de trabalho, 46% concordam que possuem condições para tomar decisões próprias na realização do trabalho e 32% concordam que a aprovação de um projeto depende das suas considerações técnicas.

TABELA 4
Grau de concordância por afirmações acerca de autonomia
 (Em %)

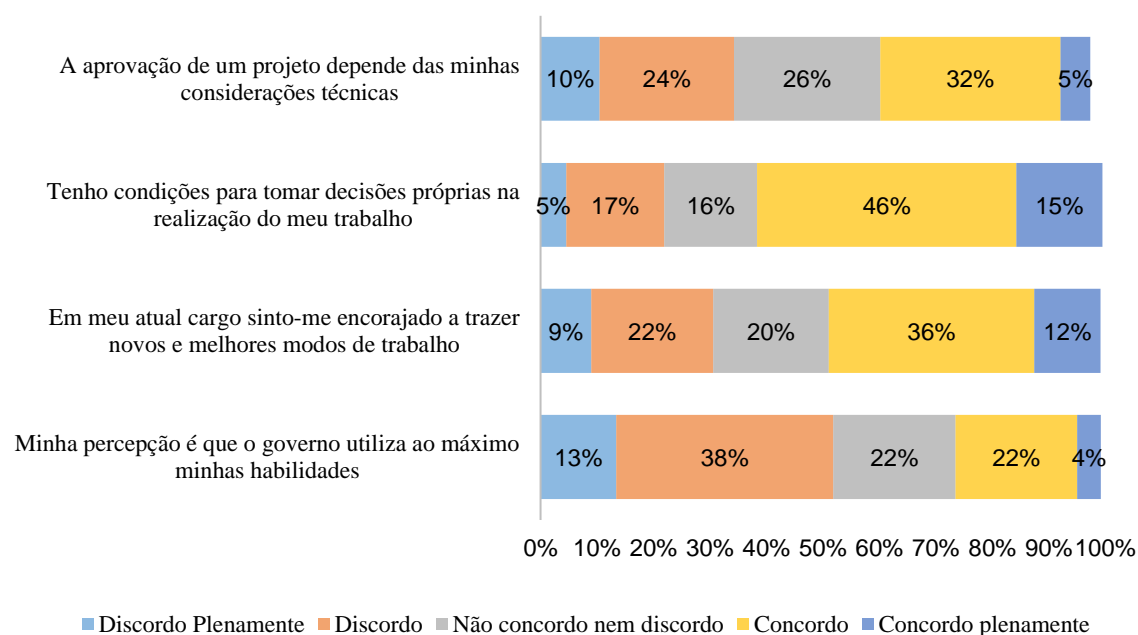
Grau de concordância	Minha percepção é que o governo utiliza ao máximo minhas habilidades	Em meu atual cargo, sinto-me encorajado a trazer novos e melhores modos de trabalho	Tenho condições para tomar decisões próprias na realização do meu trabalho	A aprovação de um projeto depende das minhas considerações técnicas
Discordo plenamente	13	9	5	10
Discordo	38	22	17	24
Não concordo nem discordo	22	20	16	26
Concordo	22	36	46	32
Concordo plenamente	4	12	15	5
Eu não sei/eu não quero responder	1	1	1	3
Total	100	100	100	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

Grau de concordância por afirmações acerca de autonomia

(Em %)



Elaboração dos autores.

O *survey* também incorporou uma pergunta sobre o nível de satisfação com o envolvimento do servidor nas decisões que afetam seu trabalho. A maioria dos respondentes (39%) declarou estar satisfeita, seguidos de 25% que se consideram nem satisfeitos nem insatisfeitos, 22% de insatisfeitos, 6% de satisfeitos e 6% de muito satisfeitos (tabela 5 e gráfico 5).

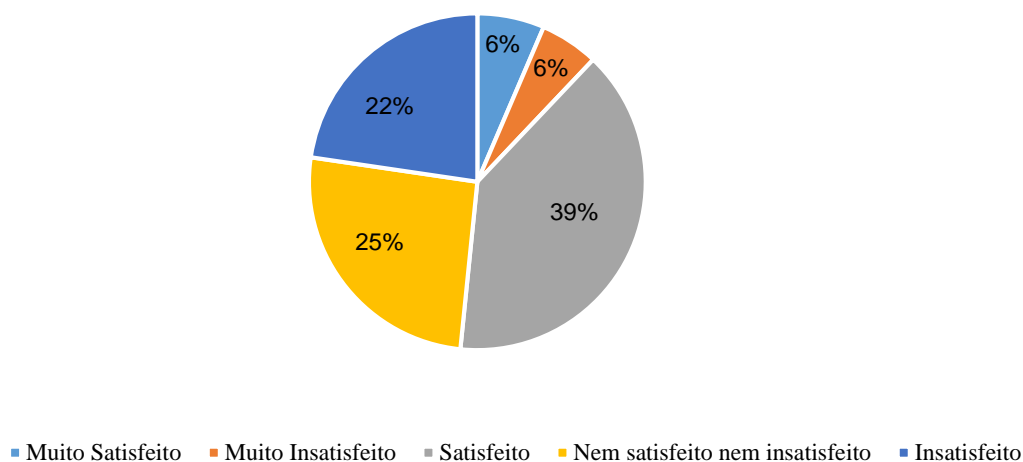
TABELA 5

Grau de satisfação com a autonomia de decisões

	Frequência	(%)
Muito insatisfeito	180	6
Insatisfeito	725	22
Nem satisfeito nem insatisfeito	822	25
Satisfeito	1.264	39
Muito satisfeito	206	6
Eu não sei/eu não quero responder	29	1
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Grau de satisfação com a autonomia de decisões
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Também foi perguntado com que frequência as regras e os regulamentos formais impedem que o servidor execute seu trabalho. A maioria dos respondentes (42%) avalia que “às vezes” as regras impedem a execução do trabalho. Parte significativa das respostas foram polarizadas, já que 27% dos respondentes indicaram que as regras impedem muitas vezes que o servidor execute seu trabalho e 22% apontaram que a mesma situação ocorre raramente (tabela 6 e gráfico 6).

TABELA 6
Frequência das regras como obstáculos para a execução do trabalho

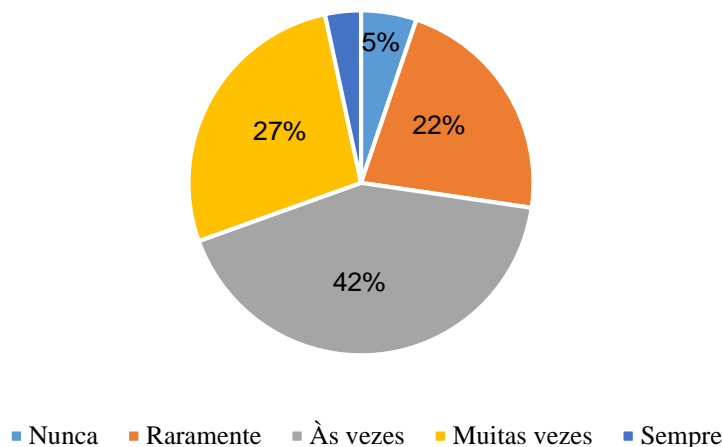
	Frequência	(%)
Nunca	166	5
Raramente	705	22
Às vezes	1.346	42
Muitas vezes	865	27
Sempre	107	3
Eu não sei/eu não quero responder	37	1
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6

Frequência das regras como obstáculos para a execução do trabalho

(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores menores de 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

Outras quatro perguntas investigaram a percepção dos respondentes sobre o nível de concordância em relação à atratividade de ocupação de carreiras do setor público por graduados das melhores universidades do país; se os servidores se beneficiam dos seus cargos; se os servidores são politicamente neutros no desempenho das suas funções; se eles obedecem estritamente aos seus superiores; e se eles possuem liberdade para substituir regras formais em favor de seu próprio julgamento.

De acordo com a tabela 7 e o gráfico 7, a maioria dos respondentes concorda (43%) que as carreiras do setor público são desejadas pelos graduados das melhores universidades. Entretanto, predomina certa percepção negativa quanto à imparcialidade dos servidores públicos, uma vez que a maioria discorda que os “servidores nunca se beneficiam de seus cargos, exceto pelo salário” (42%) e que “os servidores são politicamente neutros no desempenho de suas funções” (41%). Há uma percepção de possibilidade de discricionariedade do servidor público. Assim, a maioria dos respondentes indicou discordar da afirmação de que os servidores devem obedecer estritamente aos seus superiores (39%). Em contrapartida, essa percepção é contrariada pelos 53% dos respondentes que discordam que o servidor possui liberdade para substituir regras formais em favor de seu próprio julgamento.

TABELA 7
Grau de concordância em relação à atratividade do serviço público – imparcialidade e discricionariedade
 (Em %)

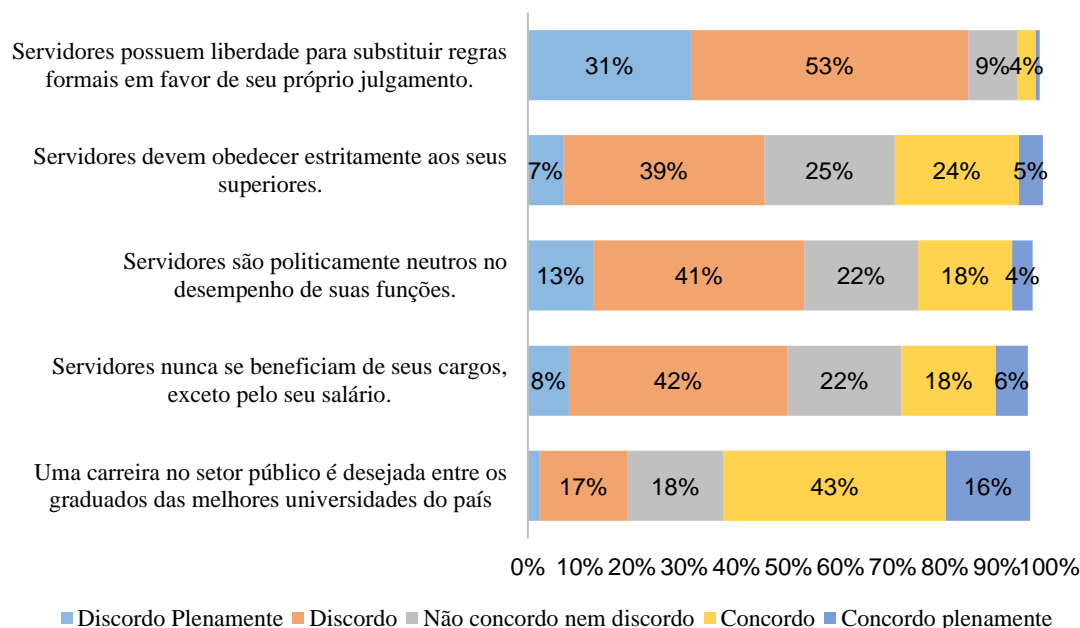
Grau de concordância	Uma carreira no setor público é desejada entre os graduados das melhores universidades do país	Servidores nunca se beneficiam de seus cargos, exceto pelo seu salário	Servidores são politicamente neutros no desempenho de suas funções	Servidores devem obedecer estritamente aos seus superiores	Servidores possuem liberdade para substituir regras formais em favor de seu próprio julgamento
Discordo plenamente	2	8	13	7	31
Discordo	17	42	41	39	53
Não concordo nem discordo	18	22	22	25	9
Concordo	43	18	18	24	4
Concordo plenamente	16	6	4	5	1
Eu não sei/eu não quero responder	4	4	3	1	2
Total	100	100	100	100	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7

Grau de concordância em relação à atratividade do serviço público – imparcialidade e discricionariedade

(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores menores de 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

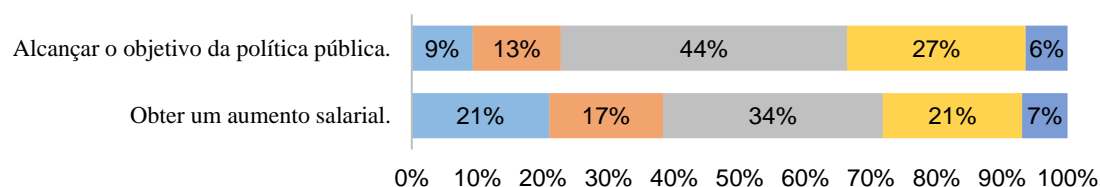
Por fim, outras duas perguntas foram elaboradas para captar a percepção dos respondentes em relação à importância que atribuem às conexões políticas. Para obter um aumento salarial, 55% dos respondentes avaliam que essas conexões sejam importantes (34%) ou muito importantes (21%). Para alcançar objetivos da política, a percepção sobre a importância dessas conexões é ainda mais valorizada, já que 71% dos respondentes acreditam que elas sejam relevantes: 44% declararam que esse fator é importante; e 27% o julgam como muito importante (tabela 8 e gráfico 8).

TABELA 8
Grau de importância das conexões políticas
 (Em %)

Grau de importância	Obter um aumento salarial	Alcançar o objetivo da política pública
Sem importância	21	9
Pouco importante	17	13
Importante	34	44
Muito importante	21	27
Eu não sei/eu não quero responder	7	6
Total	100	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8
Grau de importância das conexões políticas
 (Em %)



■ Sem importância ■ Pouco importante ■ Importante ■ Muito importante ■ Eu não sei/Eu não quero responder

Elaboração dos autores.

5 RELACIONAMENTOS

O *survey* questionou o respondente sobre a frequência de interação, nos últimos doze meses, com onze órgãos/instituições variadas. Como apresentado na tabela 9, a maioria dos respondentes afirmou não ter interagido no último ano com os onze órgãos listados. Esse padrão é especialmente forte no caso da interação com o Congresso Nacional, Judiciário e organizações internacionais – em que, respectivamente, 75%, 66% e 67% declararam não ter interagido nenhuma vez no último ano. Essa mesma tendência é observada de maneira mais fraca no caso de organizações ligadas ao órgão onde o respondente trabalha (29%), aos órgãos de outros ministérios (39%) e às empresas privadas (35%).

TABELA 9
Frequência de interação no último ano
 (Em %)

	Nenhuma vez no último ano	Semestral	Trimestral	Mensal	Semanal	Eu não sei/ eu não quero responder	Total
Outras organizações ou agências ligadas ao seu órgão	29	14	11	22	21	4	100
Órgãos de outros ministérios	39	17	12	17	11	4	
Congresso/parlamentares	75	9	5	4	3	4	
Judiciário/membros do judiciário	66	10	6	8	5	4	
Órgãos de controle (TCU, CGU, MPF)	53	20	10	8	5	5	
Prefeituras	60	12	8	10	5	5	
Governos estaduais	63	14	7	8	4	5	
Empresas privadas	35	11	10	18	22	4	
Organizações internacionais	67	11	7	7	2	5	
Organizações da sociedade civil	56	13	11	9	5	5	
Universidades e institutos de pesquisa	47	17	10	12	9	5	

Elaboração dos autores.

Obs.: TCU – Tribunal de Contas da União; CGU – Controladoria Geral da União; e MPF – Ministério Público Federal.

5.1 Habilidades

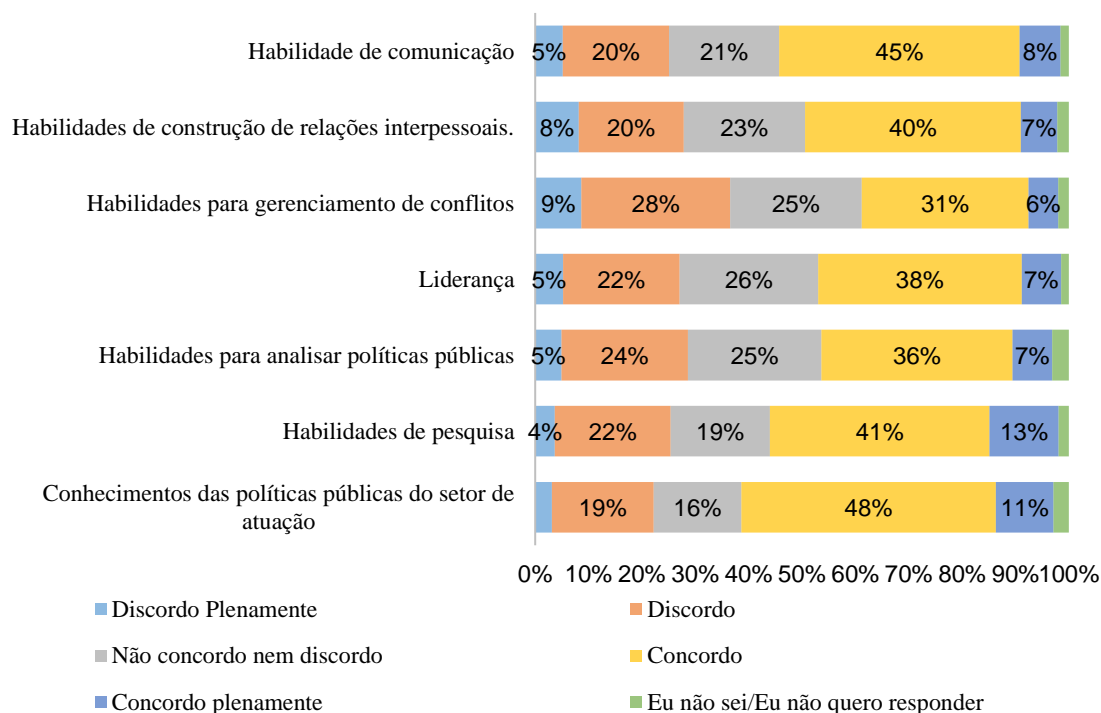
Em relação às habilidades, foram listadas sete habilidades individuais, sendo que o respondente deveria apontar seu nível de concordância em relação à presença dessas habilidades nos servidores da sua organização de trabalho. As respostas revelam uma percepção positiva em relação aos recursos individuais, uma vez que, conforme apresentado na tabela 10 e no gráfico 9, as respostas para todos os recursos se concentram na categoria *concordo*. Quando somadas as categorias *concordo* e *concordo plenamente*, mais de 50% dos respondentes avaliam que os servidores dos seus órgãos possuem as habilidades referentes às políticas públicas do setor de atuação, à pesquisa e à comunicação.

TABELA 10
Grau de concordância em relação à existência de habilidades
 (Em %)

Grau de concordância	Conhecimentos das políticas públicas do setor de atuação	Pesquisa	Análise de políticas públicas	Liderança	Gerenciamento de conflitos	Construção de relações interpessoais	Comunicação
Discordo plenamente	3	4	5	5	9	8	5
Discordo	19	22	24	22	28	20	20
Não concordo nem discordo	16	19	25	26	25	23	21
Concordo	48	41	36	38	31	40	45
Concordo plenamente	11	13	7	7	6	7	8
Eu não sei/eu não quero responder	3	2	3	1	2	2	2
Total	100	100	100	100	100	100	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 9
Grau de concordância em relação à existência de habilidades
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores iguais ou menores a 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

5.2 Recursos

O *survey* também questionou o respondente sobre o seu nível de concordância em relação a treze recursos que representam obstáculos para o bom desempenho do seu órgão. A tabela 11 e o gráfico 10 revelam que os recursos orçamentários representam um fator que atrapalha o desempenho dos seus órgãos. Assim, 44% dos respondentes declararam que concordam que o orçamento é um obstáculo para o desempenho da organização e 28% concordaram plenamente com a mesma avaliação. O fator recursos humanos também é avaliado como um empecilho para o desempenho dos órgãos, em que 38% concordam que eles representam obstáculos e 23% concordam plenamente com a mesma avaliação. A mesma análise se repete para os fatores recursos tecnológicos, legislação e estabilidade do quadro dirigente.

TABELA 11

Grau de concordância em relação aos recursos como obstáculos organizacionais
(Em %)

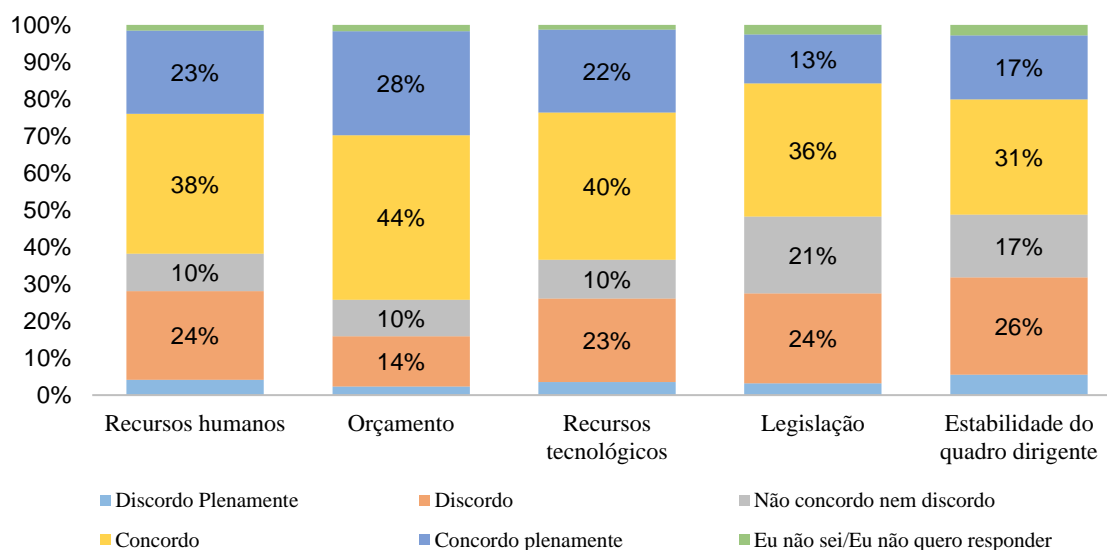
Grau de concordância	Recursos humanos	Orçamento	Recursos tecnológicos	Legislação	Estabilidade do quadro dirigente
Discordo plenamente	4	2	4	3	5
Discordo	24	14	23	24	26
Não concordo nem discordo	10	10	10	21	17
Concordo	38	44	40	36	31
Concordo plenamente	23	28	22	13	17
Eu não sei/eu não quero responder	2	2	1	3	3
Total	100	100	100	100	100

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

GRÁFICO 10

Grau de concordância em relação aos recursos como obstáculos organizacionais
(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores menores de 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

Quando perguntados se os instrumentos de relacionamento com o Poder Judiciário e o MPF, com o Poder Legislativo, e com estados e municípios, representam obstáculos ao bom desempenho dos seus órgãos, as respostas foram variadas e dispersas nas categorias *discordo*, *não concordo nem discordo* e *concordo*, de acordo com a tabela 12 e o gráfico 11.

TABELA 12

Grau de concordância quanto aos recursos relacionais como obstáculos ao desempenho do órgão em que o servidor está lotado

(Em %)

Grau de concordância	Instrumentos de relacionamento com o Poder Judiciário e o MPF	Instrumentos de relacionamento com o Poder Legislativo	Instrumentos de coordenação interfederativa com estados e municípios
Discordo plenamente	4	3	4
Discordo	25	21	25
Não concordo nem discordo	27	26	27
Concordo	25	31	26
Concordo plenamente	8	11	7
Eu não sei/eu não quero responder	9	8	10
Total	100	100	100

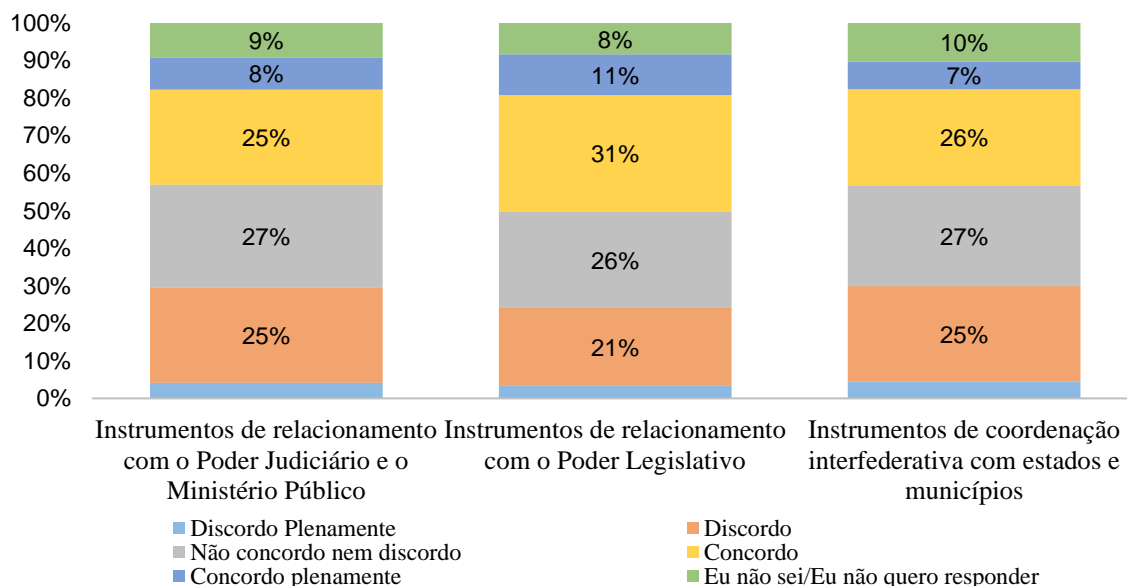
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

GRÁFICO 11

Grau de concordância em relação aos recursos como obstáculos ao desempenho da organização em que o servidor está lotado

(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores das porcentagens aproximados.

2. Valores menores de 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

De forma semelhante, o grau de concordância sobre até que ponto os recursos referentes às auditorias e processos de controle, instrumentos de participação social e acesso aos principais decisores políticos representam obstáculos para o bom desempenho do órgão se concentra nas categorias *discordo*, *não concordo nem discordo* e *concordo*. Nos casos dos recursos referentes aos processos de planejamento, monitoramento e avaliação e às interferências político-partidárias, o espectro das respostas é ainda mais amplo, havendo convergência para as categorias *discordo*, *não concordo nem discordo*, *concordo* e *concordo plenamente* (tabela 13 e gráfico 12).

TABELA 13

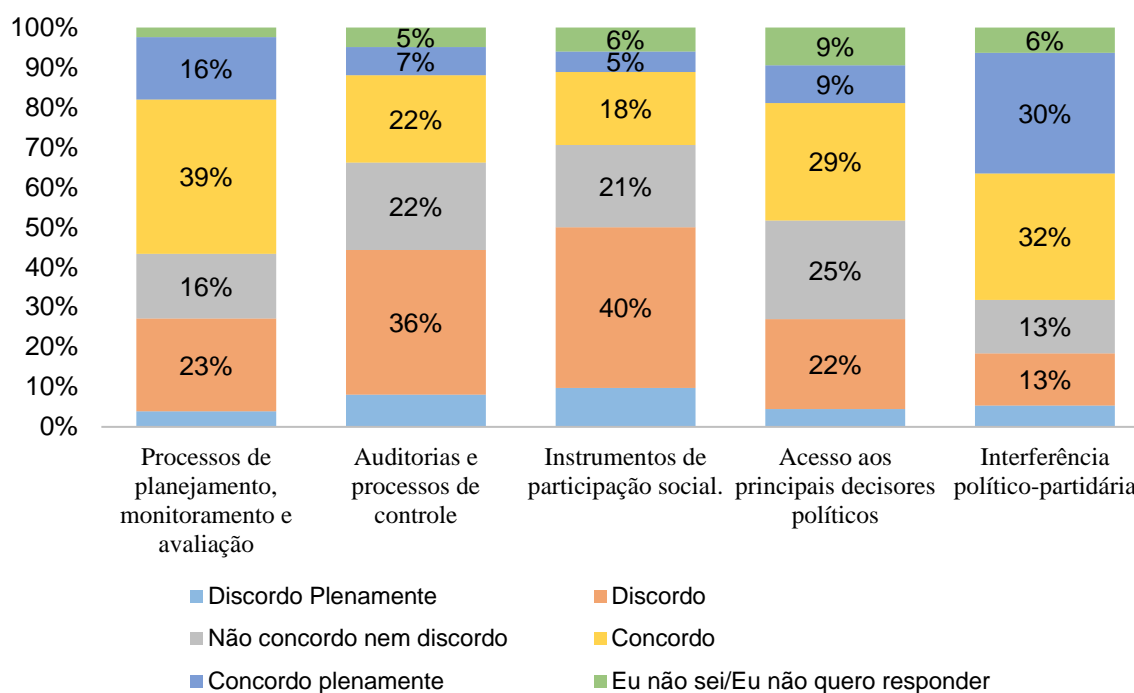
Grau de concordância em relação aos recursos como obstáculos de gestão e políticos
(Em %)

Grau de concordância	Processos de planejamento, monitoramento e avaliação	Auditorias e processos de controle	Instrumentos de participação social	Acesso aos principais decisores políticos	Interferência político-partidária
Discordo plenamente	4	8	10	4	5
Discordo	23	36	40	22	13
Não concordo nem discordo	16	22	21	25	13
Concordo	39	22	18	29	32
Concordo plenamente	16	7	5	9	30
Eu não sei/eu não quero responder	2	5	6	9	6
Total	100	100	100	100	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 12

Grau de concordância em relação aos recursos como obstáculos de gestão e políticos
(Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores das porcentagens aproximados.

2. Valores menores de 3% foram ocultados no gráfico para melhor visualização.

5.3 Ambiente externo

O *survey* apresentou seis perguntas relacionadas ao ambiente externo, solicitando ao respondente o grau de concordância no que se refere à inibição de práticas de corrupção do seu órgão pela cultura organizacional; à capacidade de participação dos atores da sociedade civil no processo decisório das políticas do órgão; à existência de cobrança em relação ao seu órgão para entregar resultados; à percepção da sociedade em relação ao desempenho do órgão; à existência de instrumentos de coordenação entre diferentes níveis do governo para a realização das políticas de competência do órgão; e à percepção se a sociedade respeita as autoridades governamentais não eleitas.

Conforme demonstrado na tabela 14, a maioria (44%) dos respondentes avalia que a cultura organizacional é fator relevante para inibir práticas de corrupção. Assim, 34% dos respondentes concordam com a afirmação e 10% concordam plenamente. Entretanto, uma parcela significativa dos respondentes também declara discordar da afirmação (23%) ou não concorda nem discorda (23%).

TABELA 14
Percepção sobre cultura organizacional e corrupção
 (Em %)

Grau de concordância	A cultura organizacional de meu órgão dificulta práticas de corrupção
Discordo plenamente	7
Discordo	23
Não concordo nem discordo	23
Concordo	34
Concordo plenamente	10
Eu não sei/eu não quero responder	4
Total	100

Elaboração dos autores.

Em relação à participação da sociedade civil no processo decisório, 32% dos respondentes concordam que organizações dessa esfera são capazes de se engajarem na tomada de decisões das políticas dos seus órgãos. Contudo, como apresentado na tabela 15, uma parcela significativa também declarou que discorda (28%) com a afirmação ou não concorda nem discorda (20%).

TABELA 15
Percepção sobre a participação da sociedade civil no processo decisório
 (Em %)

Grau de concordância	Organizações da sociedade civil são capazes de participar do processo de tomada de decisão das políticas do meu órgão
Discordo plenamente	9
Discordo	28
Não concordo nem discordo	20
Concordo	32
Concordo plenamente	4
Eu não sei/eu não quero responder	6
Total	100

Elaboração dos autores.

A maioria dos respondentes declarou que concorda que suas organizações são cobradas no que se refere à entrega de resultados. Assim, 55% dos respondentes concordam com a afirmação e 21% concordam plenamente. Apenas 9% discordam e 3% discordam plenamente (tabela 16).

TABELA 16

Percepção sobre a cobrança em relação à obtenção de resultados

(Em %)

Grau de concordância	Minha organização é cobrada em relação à obtenção de resultados
Discordo plenamente	3
Discordo	9
Não concordo nem discordo	11
Concordo	55
Concordo plenamente	21
Eu não sei/eu não quero responder	2
Total	100

Elaboração dos autores.

No que se refere à avaliação do desempenho da instituição pela sociedade, a maioria das respostas se concentra nas categorias *discordo* (22%), *não concordo nem discordo* (23%) e *concordo* (33%).

TABELA 17

Percepção sobre a avaliação do desempenho da organização pela sociedade

(Em %)

Grau de concordância	O desempenho da minha organização é bem avaliado pela sociedade
Discordo plenamente	7
Discordo	22
Não concordo nem discordo	23
Concordo	33
Concordo plenamente	11
Eu não sei/eu não quero responder	4
Total	100

Elaboração dos autores.

De forma semelhante, em relação à disponibilidade de instrumentos de coordenação federativa, as respostas se concentram nas categorias *discordo* (18%), *não concordo nem discordo* (21%) e *concordo* (34%).

TABELA 18
Percepção sobre a disponibilidade de instrumentos de coordenação interfederativa
 (Em %)

Grau de concordância	A gestão das políticas de competência do meu órgão conta com instrumentos de coordenação entre diferentes níveis de governo
Discordo plenamente	7
Discordo	18
Não concordo nem discordo	21
Concordo	34
Concordo plenamente	7
Eu não sei/eu não quero responder	13
Total	100

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

A percepção dos respondentes no que se refere ao respeito da sociedade em relação às autoridades governamentais não eleitas também convergem para as categorias *discordo* (21%), *não concordo nem discordo* (28%) e *concordo* (34%).

TABELA 19
Percepção sobre o respeito da sociedade pelas autoridades não eleitas
 (Em %)

Grau de concordância	A sociedade respeita as autoridades governamentais não eleitas
Discordo plenamente	7
Discordo	21
Não concordo nem discordo	28
Concordo	34
Concordo plenamente	4
Eu não sei/eu não quero responder	7
Total	100

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

5.4 Desempenho

Quanto ao desempenho, o *survey* contempla cinco questões. O *survey* investigou se a organização do respondente alcançou mais ou menos resultados quando comparado a cinco anos atrás. Quando somadas as respostas das categorias *mais efetiva* (40%) e *muito mais efetiva* (13%), percebe-se que 53% dos respondentes avaliam que o desempenho da organização melhorou nos últimos anos (tabela 20 e gráfico 13).

TABELA 20

Percepção do desempenho do órgão comparado a cinco anos atrás

(Em %)

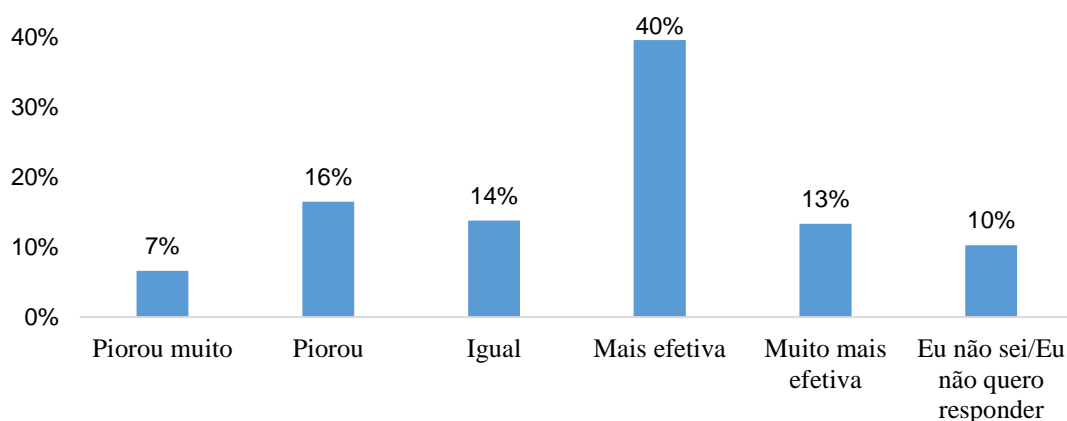
Grau de concordância	Conhecimentos das políticas públicas do setor de atuação
Piorou muito	7
Piorou	16
Igual	14
Mais efetiva	40
Muito mais efetiva	13
Eu não sei/eu não quero responder	10
Total	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 13

Percepção do desempenho do órgão comparado a cinco anos atrás

(Em %)



Elaboração dos autores.

Também foi investigada a percepção dos entrevistados sobre o desempenho dos seus órgãos no que se refere ao alcance de resultados, recursos disponíveis, habilidades requeridas e inovação (tabela 21 e gráfico 14). Em relação ao alcance dos resultados

esperados, 44% concordam ou concordam plenamente que as políticas produzidas pelas suas organizações atingiram os resultados esperados. Por sua vez, 55% declararam que discordam ou que discordam plenamente de que os recursos disponíveis foram suficientes para o cumprimento das funções da organização. Quanto às habilidades, 45% responderam que concordam ou concordam plenamente que as habilidades dos integrantes da organização foram adequadas para o alcance dos objetivos organizacionais. Por fim, 40% dos respondentes declararam que discordam ou discordam plenamente que suas organizações sejam criadoras e inovadoras.

TABELA 21

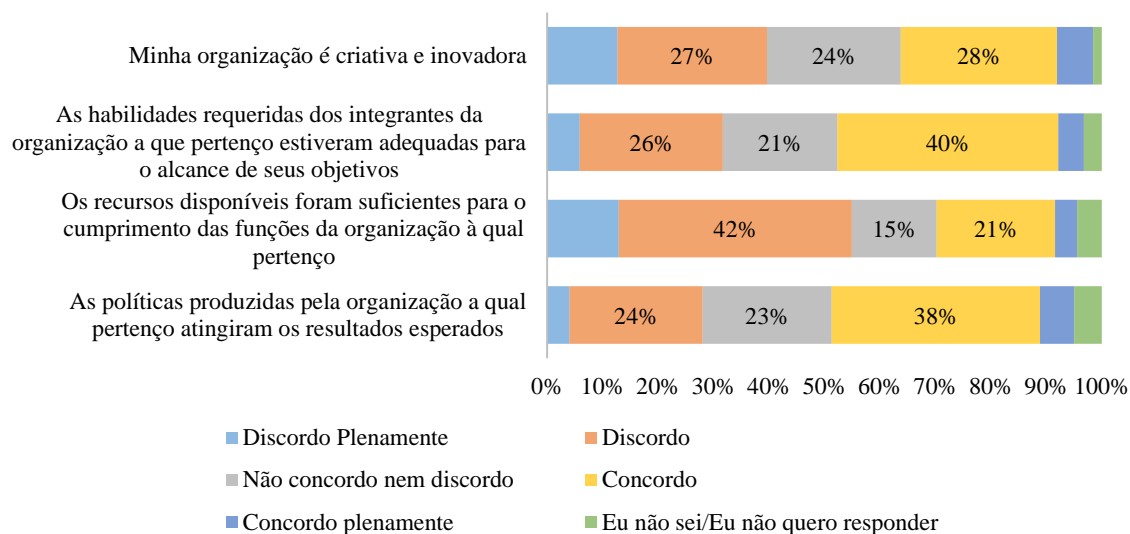
Percepção do desempenho do órgão quanto a resultados, recursos, habilidades e inovação

(Em %)

Grau de concordância	As políticas produzidas pela organização a qual pertencem atingiram os resultados esperados	Os recursos disponíveis foram suficientes para o cumprimento das funções da organização à qual pertencem	As habilidades requeridas dos integrantes da organização a que pertencem estiveram adequadas para o alcance de seus objetivos	Minha organização é criativa e inovadora
Discordo plenamente	4	13	6	13
Discordo	24	42	26	27
Não concordo nem discordo	23	15	21	24
Concordo	38	21	40	28
Concordo plenamente	6	4	5	7
Eu não sei/eu não quero responder	5	4	3	2
Total	100	100	100	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 14
Percepção do desempenho do órgão quanto a resultados, recursos, habilidades e inovação
 (Em %)



Elaboração dos autores.

5.5 Perfil profissional e sociodemográfico

As perguntas do *survey* referentes às características sociodemográficas e profissionais englobam questões sobre gênero, raça, ano de nascimento, nível de escolaridade, tempo de atuação no serviço público, vínculo com a administração pública, carreira, órgão, atuação em Unidades da Federação (UFs), atuação em cargo comissionado, tipo da organização que trabalha (se administração direta ou indireta), atuação em cargo comissionado e filiação a partido político.

Em relação ao gênero, 64% dos respondentes informaram que são do sexo masculino e 36% declararam que são do sexo feminino (tabela 22 e gráfico 15).

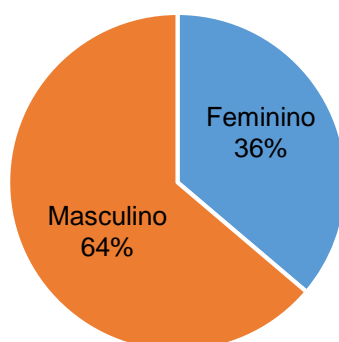
TABELA 22
Quantidade e porcentagem de servidores públicos por gênero

	Frequência	(%)
Feminino	1.157	36
Masculino	2.069	64
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

GRÁFICO 15
Proporção de servidores públicos por gênero
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

No que se refere a raça/cor, a maioria (62%) dos respondentes se declarou branca; 29% dos respondentes se declararam pardos; 5%, pretos; 1%, asiáticos; e 1%, indígenas (tabela 23 e gráfico 16).

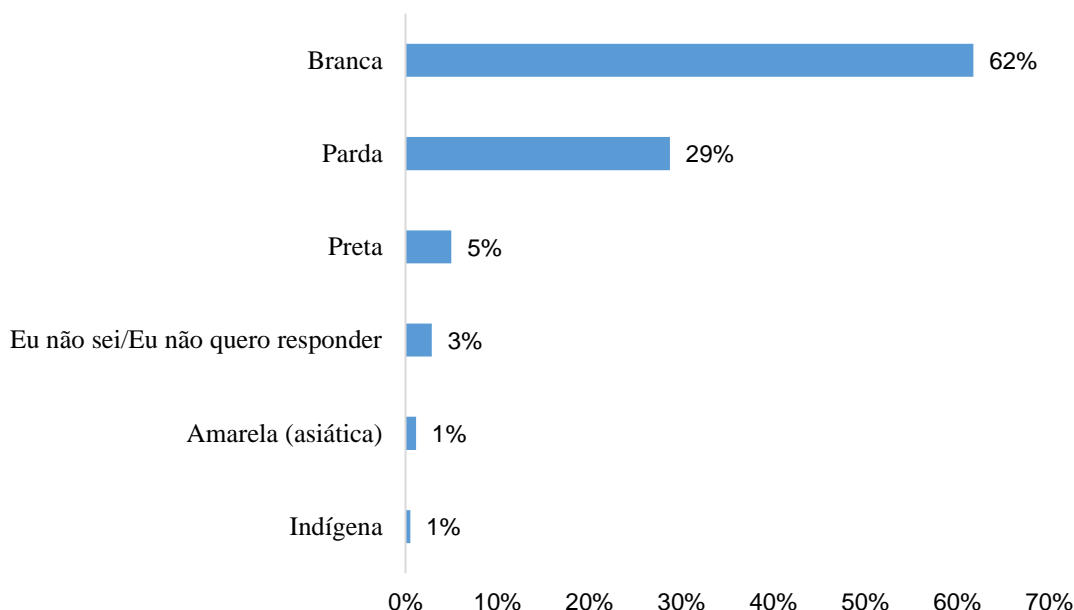
TABELA 23

Quantidade e porcentagem de servidores públicos por raça/cor

	Frequência	(%)
Amarela (asiática)	43	1
Branca	1.994	62
Indígena	17	1
Parda	937	29
Preta	130	5
Eu não sei/eu não quero responder	105	3
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 16
Proporção de servidores públicos por raça/cor
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Quanto à escolaridade, os dados apontam para um alto nível de escolaridade dos servidores públicos, uma vez que 59% dos respondentes realizaram especialização (33%), mestrado (18%) ou doutorado (8%). Outros 31% declararam que o mais alto nível de escolaridade se refere à conclusão de curso superior; e apenas 9% concluíram apenas o ensino médio (tabela 24 e gráfico 17).

TABELA 24
Quantidade e porcentagem de servidores públicos por nível de escolaridade

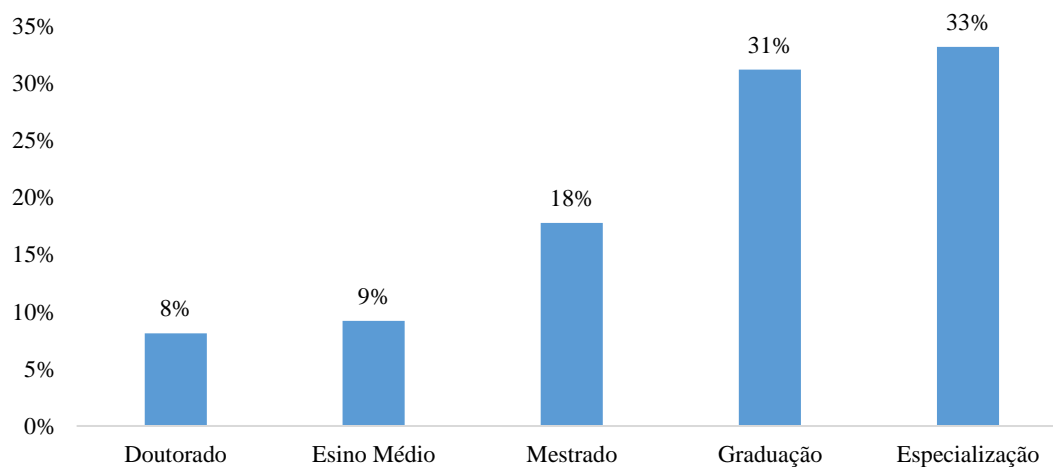
	Frequência	(%)
Ensino médio	264	9
Graduação	978	31
Especialização	1.156	33
Mestrado	556	18
Doutorado	262	8
Eu não sei/eu não quero responder	10	0
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 17

Proporção de servidores públicos por nível de escolaridade

(Em %)



Elaboração dos autores.

Em relação ao tempo de serviço na administração pública, a tabela 25 e o gráfico 18 revelam que a maioria dos respondentes possui mais de 25 anos de experiência no serviço público (26%), seguidos dos respondentes com tempo de trabalho entre 11 e 15 anos (23%). A menor porcentagem se refere aos respondentes que possuem entre 21 a 25 anos de experiência na administração pública (5%).

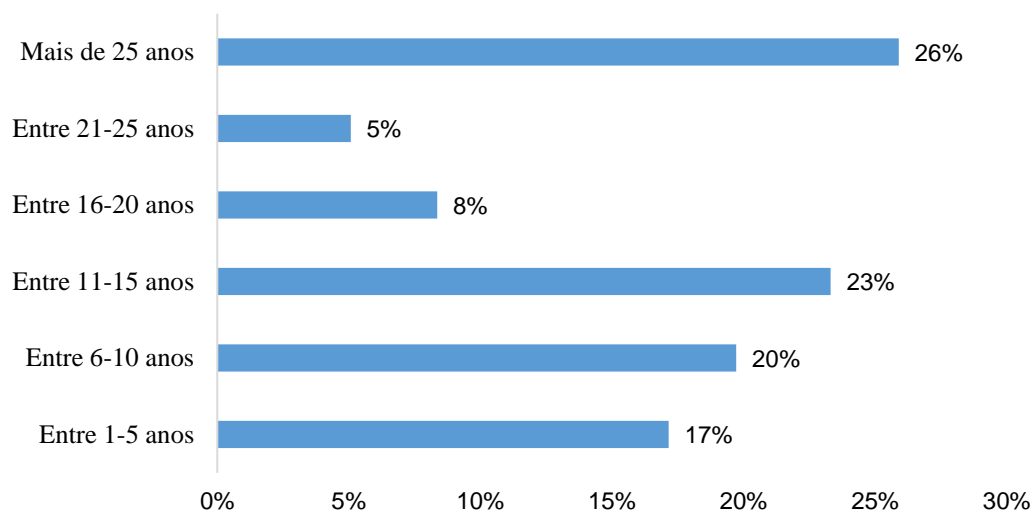
TABELA 25

Quantidade e porcentagem de servidores públicos por tempo de serviço

	Frequência	(%)
Entre 1-5 anos	592	17
Entre 6-10 anos	626	20
Entre 11-15 anos	757	23
Entre 16-20 anos	276	8
Entre 21-25 anos	192	5
Mais de 25 anos	769	26
Eu não sei/eu não quero responder	14	0
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 18
Proporção de servidores públicos por tempo de serviço
 (Em %)



Elaboração dos autores.

A tabela 26 e o gráfico 19 demonstram que a maioria (72%) dos respondentes possui vínculo estatutário com a administração pública. Em relação a essa mesma questão, 14% dos respondentes declararam ter vínculo celetista; 6% não possuem vínculo; 6% possuem outros vínculos e 2% não souberam ou não quiseram responder.

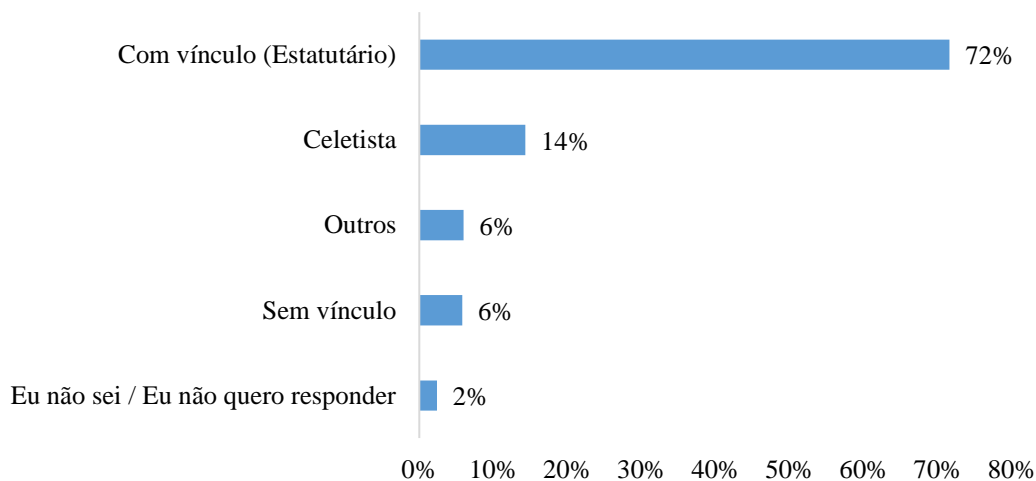
TABELA 26
Quantidade e proporção de servidores públicos por vínculo com a administração pública

	Frequência	(%)
Outros	174	6
Com vínculo (estatutário)	2.304	72
Sem vínculo	228	6
Celetista	453	14
Eu não sei/eu não quero responder	67	2
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 19

Proporção de servidores públicos por vínculo com a administração pública
(Em %)



Elaboração dos autores.

Quanto à carreira dos respondentes na administração pública, a maioria dos respondentes (61%) está em carreiras de nível superior. Apenas 33% estão em carreiras de nível médio e 1% está em carreira de nível básico (tabela 27 e gráfico 20).

TABELA 27

Quantidade e porcentagem de servidores públicos por carreira

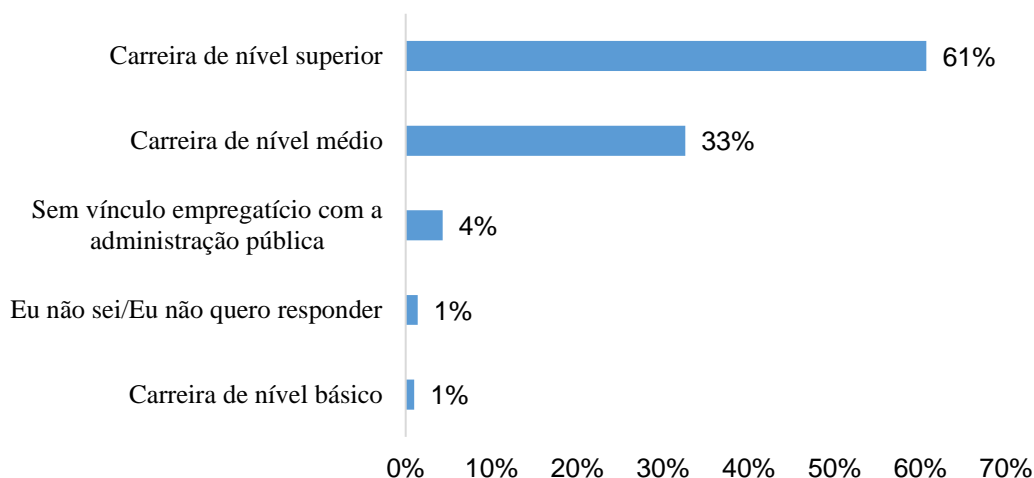
	Frequência	(%)
Carreira de nível básico	34	1
Carreira de nível médio	956	33
Carreira de nível superior	2.036	61
Sem vínculo empregatício ¹	151	4
Eu não sei/eu não quero responder	49	1
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

Nota: ¹Apenas cargo comissionado.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

GRÁFICO 20
Proporção de servidores públicos por carreira
 (Em %)



Elaboração dos autores.

A tabela 28 apresenta a distribuição dos respondentes por ministérios. É possível perceber que há uma concentração nos ministérios da Saúde (17%); Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (12%); Justiça e Segurança Pública (11%); Minas e Energia (11%).

TABELA 28
Quantidade e porcentagem de servidores públicos por ministério

Órgão	Frequência	(%)
Advocacia-Geral da União (AGU)	93	2,88
Agencia Espacial Brasileira (AEB)	8	0,25
Agencia Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)	102	3,16
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	38	1,18
Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	159	4,93
Agência Nacional de Águas (ANA)	57	1,77
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	152	4,71
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	48	1,49
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	124	3,84
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	178	5,52
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	193	5,98
Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO)	11	0,34
Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada SA (Conarq)	24	0,74
Comissão de Valores Mobiliários (CVM)	13	0,40
Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)	16	0,50
Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)	35	1,08
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)	27	0,84

Companhia Desenvolvimento Vale São Francisco (Codevasf)	38	1,18
Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	39	1,21
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	10	0,31
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	9	0,28
Defensoria Pública da União (DPU)	14	0,43
Polícia Federal do Brasil (PF)	68	2,11
Agência Nacional de Mineração (ANM)	16	0,50
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	38	1,18
Polícia Rodoviária Federal (PRF)	70	2,17
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e Obras Contra as Secas (DNOCS)	4	0,12
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	72	2,23
Empresa de Pesquisa Energética (EPE)	2	0,06
Empresa de Planejamento e Logística (EPL)	14	0,43
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB)	9	0,28
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)	13	0,40
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	211	6,54
Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro)	10	0,31
Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)	2	0,06
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)	5	0,15
Fundação Nacional de Saúde (Funasa)	36	1,12
Fundação Nacional do Índio (Funai)	42	1,30
Fundação Osório (FO)	1	0,03
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)	71	2,20
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	14	0,43
Indústrias Nucleares do Brasil (INB)	23	0,71
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	17	0,53
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)	13	0,40
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	7	0,22
Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur)	4	0,12
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	30	0,93
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	4	0,12
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	9	0,28
Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)	17	0,53
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	47	1,46
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	81	2,51
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	45	1,39
Ministério da Defesa (MD)	27	0,84
MEC	20	0,62
Ministério da Fazenda (MF)	107	3,32
Ministério da Integração Nacional (MI)	8	0,25
Ministério da Justiça (MJ)	26	0,81
Ministério da Saúde (MS)	264	8,18

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)	17	0,53
Ministério das Cidades (MCidades)	4	0,12
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	28	0,87
Ministério de Minas e Energia (MME)	8	0,25
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	22	0,68
Ministério do Esporte (ME)	5	0,15
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	6	0,19
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	69	2,14
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	46	1,43
Ministério do Turismo (MTur)	2	0,06
Ministério dos Transportes (MTrans)	24	0,74
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Mdic)	10	0,31
Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP)	18	0,56
Presidência da República	62	1,92
Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)	25	0,77
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)	2	0,06
Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)	8	0,25
Superintendência de Seguros Privados (Susesp)	12	0,37
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	5	0,15
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)	4	0,12
Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)	1	0,03
VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A	12	0,37
Vice-presidência da República	1	0,03
Total	3.226	100,00

Elaboração dos autores.

Em relação à atuação dos respondentes em órgãos da UF, a tabela 29 e o gráfico 21 revelam que a maioria dos respondentes (60%) está lotada em órgãos não situados no Distrito Federal (DF) e 38% atuam no DF.

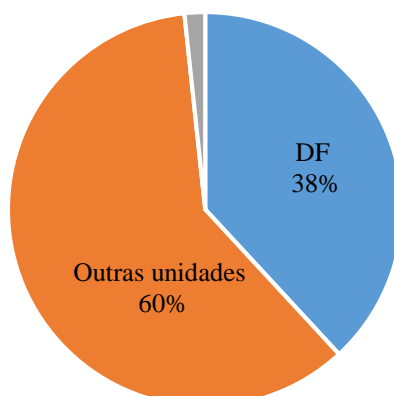
TABELA 29

Quantidade e porcentagem de servidores públicos por UF

	Frequência	(%)
DF	1.252	38
Outra UF	1.943	60
Eu não sei/eu não quero responder	31	2
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 21
Proporção de servidores públicos por UF
 (Em%)



Elaboração dos autores.

Os dados apresentados na tabela 30 e no gráfico 22 indicam a divisão da amostra de respondentes, apontando que a maior parte dos respondentes trabalha em autarquia/fundação pública (37,2%), seguida dos que trabalham em agências reguladoras (32,6%) e em administração direta (30,2%).

TABELA 30
Quantidade e porcentagem de servidores públicos por tipo de administração

Modelo jurídico organizacional	Total por modelo jurídico	(%)
Administração direta (Ministério)	975	30,2
Agência reguladora	1051	32,6
Autarquia ou fundação	1200	37,2
Total	3.226	100

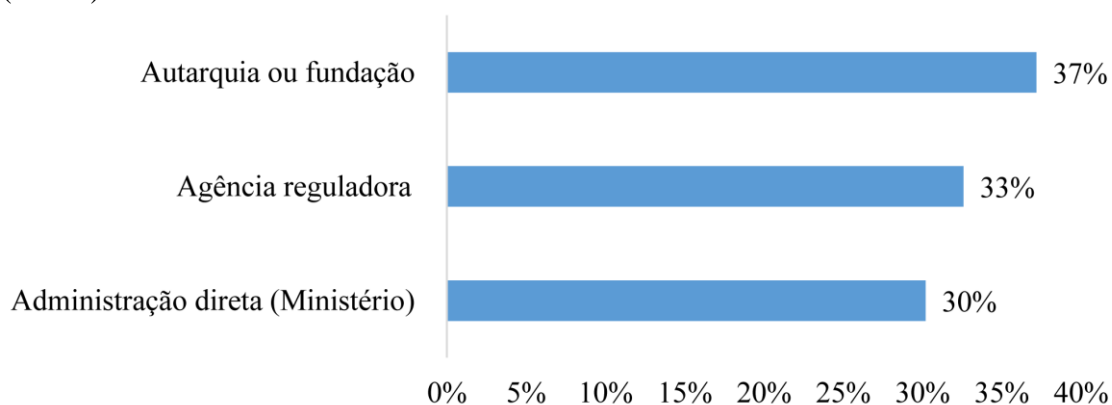
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

GRÁFICO 22

Proporção de servidores públicos por tipo de administração

(Em %)



Elaboração dos autores.

Em relação à atuação em cargo comissionado, 58% dos respondentes não ocupam cargo comissionado e 42% ocupam algum cargo dessa natureza (tabela 31 e gráfico 23).

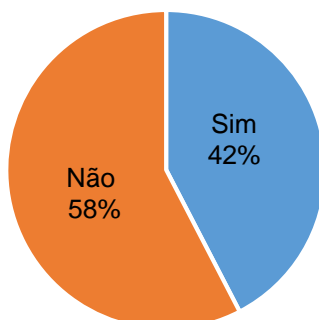
TABELA 31

Quantidade e porcentagem de servidores públicos por cargo comissionado

	Frequência	(%)
Possui cargo comissionado	1.433	42
Não possui	1.793	58
Total	3.226	100

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 23

Proporção de servidores públicos por cargo comissionado
(Em %)

Elaboração dos autores.

A tabela 32 e o gráfico 24 demonstram que a maioria dos respondentes não quiseram responder sobre a filiação a partidos políticos (94%), seguida de 5% que se declaram filiados.

TABELA 32

Quantidade e porcentagem de servidores públicos por filiação partidária

	Frequência	(%)
Eu não sei/eu não quero responder	3.036	94,1
Filiados	154	4,8
Não filiados	36	1,1
Total	3.226	100

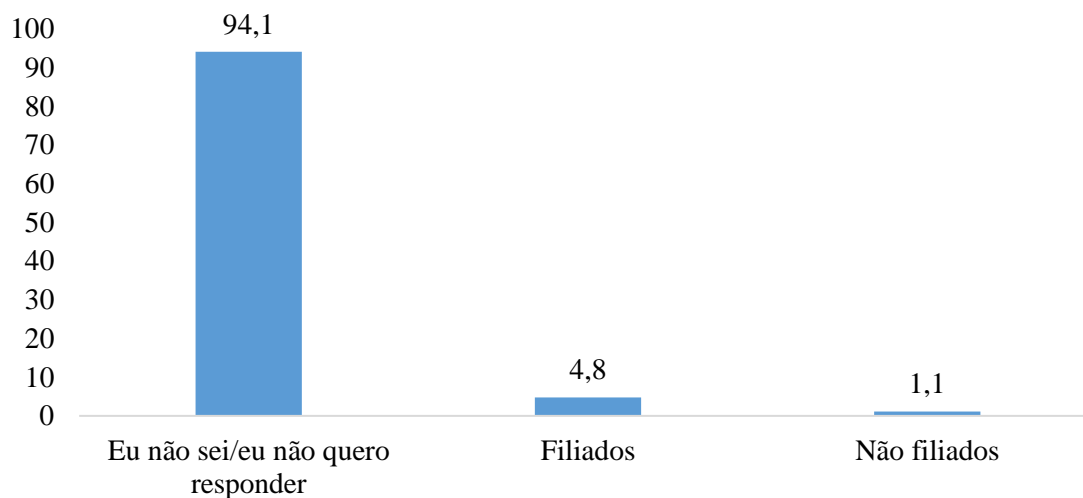
Elaboração dos autores.

Obs.: Valores das porcentagens aproximados.

GRÁFICO 24

Proporção de servidores públicos por filiação partidária

(Em %)



Elaboração dos autores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relatório de pesquisa procurou descrever os resultados gerais do *survey* aplicado a servidores da administração pública federal brasileira entre os meses de maio e julho de 2018, englobando burocratas de carreira e comissionados do Poder Executivo federal. O propósito da pesquisa é avançar na compreensão de quais são os fatores necessários para que os governos consigam alcançar suas missões organizacionais e propostas políticas – aquilo que a literatura tem chamado de capacidade estatal. Tal como observado ao longo deste relatório, uma diversidade de perspectivas teóricas acerca da capacidade estatal nos guiou na elaboração das perguntas componentes do questionário, a partir de diferentes abordagens. Essa pluralidade nos ajudará a rastrear o impacto de teorias distintas sobre a capacidade estatal, possibilitando comparações e sobreposições de dimensões componentes do conceito, além de, em pesquisas futuras, desenvolver novas teorizações com base empírica sobre o conceito.

Nesse contexto, os resultados oriundos do *survey* contribuem para avançarmos no debate sobre capacidade estatal no Brasil e também em estudos comparativos com outros países. Embora este relatório não tenha o propósito de aprofundar análises teóricas aplicadas – o que será realizado nos próximos produtos deste projeto – alguns resultados interessantes merecem ser destacados.

A meritocracia é bastante valorizada pelos servidores públicos entrevistados e tem sido acionada como critério relevante para as nomeações em cargos comissionados. Entretanto, há entraves para que a meritocracia seja plenamente implementada, uma vez

que ainda persiste uma preocupação (de 36% dos respondentes) de que os órgãos não conseguem recrutar os servidores com as habilidades corretas. Além disso, verificou-se que nem sempre as promoções são pautadas pelo mérito.

Os dados indicam também que predomina uma percepção positiva dos respondentes em relação à autonomia de influenciar as dinâmicas internas do trabalho e de influenciar o processo decisório. As respostas apontam para um padrão de forte isolamento dos órgãos da administração pública, especialmente com o Congresso Nacional, Judiciário e organizações internacionais. Os recursos representam um obstáculo importante para as capacidades estatais, especialmente os recursos orçamentários. Em relação ao ambiente externo, predomina uma percepção entre os respondentes de que seus órgãos são cobrados para entregar resultados.

Quando as respostas são comparadas por dimensões de capacidades estatais, surgem algumas inconsistências. Por exemplo, no bloco de perguntas sobre meritocracia, parcela significativa (36%) dos respondentes revelou que o órgão não consegue recrutar os servidores com as habilidades corretas. Entretanto, no bloco sobre habilidades individuais, predomina uma percepção positiva dos respondentes de que os servidores dos seus órgãos possuem as habilidades referentes às políticas públicas do setor de atuação. No bloco sobre ambiente externo, 32% concordam que as organizações da sociedade civil são capazes de atuar no processo decisório de seus órgãos. Contudo, no bloco sobre relacionamentos, a maioria dos respondentes (56%) afirmou que não se relacionou com instituições da sociedade civil no último ano. Essas inconsistências devem ser exploradas nas próximas etapas da pesquisa, quando as respostas forem desagregadas por setor de políticas públicas, assim como diferentes estruturas organizacionais da administração pública brasileira.

Apesar de apontarem diversos entraves para a capacidade estatal – como a disponibilidade de recursos e o isolamento dos órgãos –, predomina, entre os respondentes, uma percepção positiva em relação ao desempenho do órgão. Assim, as próximas etapas da pesquisa podem, a partir de um diálogo mais aprofundado com a teoria, explorar quais fatores impactaram positivamente para o bom desempenho dos órgãos, traçar análises comparadas entre setores de políticas públicas e perfis distintos de burocratas, bem como avançar no conhecimento acerca dos relacionamentos entre as dimensões contempladas pelo *survey*.

Importante salientar que as dimensões de meritocracia e autonomia aparecem correlacionadas na literatura sobre capacidade estatal (Fukuyama, 2013), sendo

componentes de conceitos minimalistas de capacidade estatal, com menos atributos para serem aferidos. Isso possibilita uma maior aplicabilidade do conceito a diferentes casos, oferecendo comparações entre diferentes países, regimes e formações econômico-políticas.⁷ Em contrapartida, nosso questionário permite entradas em diferentes teorias sobre capacidade estatal, trazendo dimensões de recursos, habilidades, ambiente externo à administração pública e seus diversos relacionamentos. Esse aprofundamento sobre diferentes dimensões do conceito pode fornecer subsídios para compreender o modo de funcionamento do Estado brasileiro e, assim, ampliar nossa bagagem de mensuração do conceito em seu funcionamento.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 143-176.

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S.; PEREIRA, A. K. Inclusive development and the asymmetric state: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 6, p. 857-872, 2017.

ABERS, R. N.; SANTIAGO, A. O. A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do Ibama. *In*: PAULA, J. M. P. *et al.* (Orgs.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BOITTIN, M.; DISTELHORST, G.; FUKUYAMA, F. **Reassessing the quality of government in China**. Toronto: Osgoode, 2016. (Osgoode Legal Studies Research Paper Series, n. 197).

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

7. Nesse registro, os pesquisadores do CDDRL irão atuar comparando o Brasil junto a uma série de estudos sobre capacidade estatal em diferentes países.

CHRISTENSEN, R. K.; GAZLEY, B. Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. **Public Administration and Development: the International Journal of Management Research and Practice**, v. 28, n. 4, p. 265-279, 2008.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: Maastricht University, 2013. (Working paper).

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, v. 72, p. 191-207, 2015.

COCHRAN, W. G. **Sampling Techniques**. New York: Wiley, 1977.

DE PAULA, J. M. P. *et al.* **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

EVANS, P. B. **O Estado como problema e solução**. Nova Lua: São Paulo, n. 28-29, p. 1-29, abr. 1993.

_____. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. *In*: EDIGHEJI, O. E. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: Human Sciences Research Council, 2010.

_____. **The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories**. Center for Studies on Inequality and Development, mar. 2011. Disponível em: <www.proac.uff.br/cede>. (Discussion Paper, n. 63).

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American sociological review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FEVS – FEDERAL EMPLOYEE VIEWPOINT SURVEY. **Governmentwide Management Report**. Washington: OPM, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/atsVJt>>.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K; MACHADO, R. Apresentação – O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 2017.

GRISA, C. *et al.* Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. A chilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301-313, 2016.

HUERTA, A. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y Cultura**, n. 30, 119-134, 2008.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, mar. 2016.

LOTTA, G. S.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionabilidade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, v. 83, p. 21-41, 2017.

MANN, M. Infrastructural Power Revisited. **Studies in Comparative International Development – SCID**, v. 43, n. 3, p. 355-365, 2008.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 3, p. 519-534, 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, R. R. C. Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional - Ipea**, v. 13, p. 7-14, 2017.

ROTHSTEIN, B. **The quality of government**: Corruption, social trust, and inequality in international perspective. Illinois: University of Chicago Press, 2011.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOIFER, H.; VOM HAU, M. Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3-4, p. 219, 2008.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 51, n. 1, 2017.

TILLY, C. **The formation of national states in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975. 711 p.

VILAÇA, L. De práticas a capacidades: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 61-82, jan./jun. 2017.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

APÊNDICE A

LIVRO DE CÓDIGOS

Governança e capacidades estatais – BRICS

Este questionário integra uma pesquisa conduzida por meio de uma parceria entre o Ipea e o Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, da Universidade de Stanford. O objetivo é compreender as motivações dos servidores públicos federais, suas práticas de trabalho e aspectos relacionados às suas rotinas em suas organizações. A participação na pesquisa é voluntária e anônima.

Questionários semelhantes estão sendo aplicados nos países do BRICS. As respostas e suas devidas análises serão utilizadas com propósitos acadêmicos e para a melhoria do serviço público, resultando em publicações e comparações entre países.

Qualquer dúvida, não hesite nos contatar no *e-mail* da pesquisa: <pesquisagovernanca@ipea.gov.br>. Ou através dos coordenadores.

Katherine Bersch

Pedro Cavalcante

Raphael Machado

QUADRO A.1

Perguntas e códigos questionário

Bloco	Introdução	Pergunta	Resposta
Sociodemográfico I		QA1 – Qual é o seu gênero?	1 Feminino 2 Masculino 999 Sem resposta
		QA2 – Qual é sua raça?	1 Amarela (asiática) 2 Branca 3 Indígena 4 Parda 5 Preta 999 Eu não sei/eu não quero responder
		QA3 – Ano de nascimento?	1993 até 2001
		A4 – Qual é o seu mais alto nível de escolaridade?	1 Ensino médio 2 Graduação 3 Especialização 4 Mestrado 5 Doutorado 999 Eu não sei/eu não quero responder
Meritocracia	QB0A – Em relação a sua organização, avalie o seu grau de concordância com as seguintes afirmações:	QB1 – Meu órgão de trabalho é capaz de recrutar pessoas com as habilidades corretas.	5 Concordo plenamente 4 Concordo 3 Não concordo nem discordo 2 Discordo 1 Discordo plenamente 999 Eu não sei/eu não quero responder
		QB2 – Promoções em meu órgão de trabalho são baseadas no mérito.	
		QB3 – Indicações para cargos comissionados deveriam ser baseadas no mérito.	
		QB4 – Qual o seu nível de satisfação com o reconhecimento que você recebe por fazer um bom trabalho?	5 Muito satisfeito 4 Satisfeito 3 Nem satisfeito nem insatisfeito 2 Insatisfeito 1 Muito insatisfeito 999 Eu não sei/eu não quero responder
QB0B – Avalie o grau de importância dos itens a seguir para nomeação a cargos comissionados.	QB5 – Competência técnica	4 Muito importante 3 Importante 2 Pouco importante 1 Sem importância 999 Eu não sei/eu não quero responder	
	QB6 – Afiliação a partidos políticos		
	QB7 – Especialização na carreira		
	QB8 – Rede de relacionamento pessoal		
Autonomia	QC0A – Avalie o seu grau de	QC1 – Minha percepção é que o governo utiliza	5 Concordo plenamente 4 Concordo

	concordância com os itens a seguir:	ao máximo minhas habilidades.	3 Não concordo nem discordo 2 Discordo 1 Discordo plenamente 999 Eu não sei/eu não quero responder
		QC2 – Em meu atual cargo, sinto-me encorajado a trazer novos e melhores modos de trabalho.	
		QC3 – Tenho condições para tomar decisões próprias na realização do meu trabalho.	
		QC4 – A aprovação de um projeto depende das minhas considerações técnicas.	
		QC5 – Qual o nível de satisfação com o seu envolvimento nas decisões que afetam seu trabalho?	5 Muito satisfeito 4 Satisfeito 3 Nem satisfeito nem insatisfeito 2 Insatisfeito 1 Muito insatisfeito 999 Eu não sei/eu não quero responder
		QC6 – Com que frequência regras e regulamentos formais impedem que você execute seu trabalho?	5 Sempre 4 Muitas vezes 3 Às vezes 2 Raramente 1 Nunca 999 Eu não sei/eu não quero responder
		QC7 – Uma carreira de alto nível no setor público é desejada entre os graduados das melhores universidades do país.	5 Concordo plenamente 4 Concordo 3 Não concordo nem discordo 2 Discordo 1 Discordo plenamente 999 Eu não sei/eu não quero responder
		QC8 – Servidores nunca se beneficiam de seus cargos, exceto pelo seu salário.	
		QC9 – Servidores são politicamente neutros no desempenho de suas funções.	
		QC10 – Servidores devem obedecer estritamente aos seus superiores.	
	QC11 – Servidores possuem liberdade para substituir regras formais em favor de seu próprio julgamento.		

	QC0C – Ter conexões políticas pode ser importante no setor público em algumas ocasiões. Avalie o grau de importância dos itens a seguir:	QC12 – Obter um aumento salarial. QC13 – Alcançar o objetivo da política pública.	4 Muito importante 3 Importante 2 Pouco importante 1 Sem importância 999 Eu não sei/eu não quero responder
Ambiente externo	QD0 – Avalie o seu grau de concordância com os itens a seguir:	QD1 – A cultura organizacional de meu órgão dificulta práticas de corrupção. QD2 – Organizações da sociedade civil são capazes de participar do processo de tomada de decisão das políticas do meu órgão. QD3 – Minha organização é cobrada em relação à obtenção de resultados. QD4 – O desempenho da minha organização é bem avaliado pela sociedade. QD5 – A gestão das políticas de competência do meu órgão conta com instrumentos de coordenação entre diferentes níveis de governo. QD6 – A sociedade respeita as autoridades governamentais não eleitas.	5 Concordo plenamente 4 Concordo 3 Não concordo nem discordo 2 Discordo 1 Discordo plenamente 999 Eu não sei/eu não quero responder
Recursos	QE0 – Os itens a seguir são obstáculos ao bom desempenho do seu órgão?	QE1 – Recursos humanos QE2 – Orçamento QE3 – Recursos tecnológicos QE4 – Estabilidade do quadro dirigente QE5 – Processos de planejamento, monitoramento e avaliação QE6 – Legislação QE7 – Instrumentos de relacionamento com o	5 Concordo plenamente 4 Concordo 3 Não concordo nem discordo 2 Discordo 1 Discordo plenamente 999 Eu não sei/eu não quero responder

		<p>Poder Judiciário e o Ministério Público</p> <p>QE8 – Instrumentos de coordenação com o Poder Legislativo</p> <p>QE9 – Coordenação interfederativa com estados e municípios</p> <p>QE10 – Auditorias e processos de controle</p> <p>QE11 – Instrumentos de participação social</p> <p>QE12 – Acesso aos principais decisores políticos</p> <p>QE13 – Interferência político-partidária</p>	
Relacionamentos	<p>QFO – Nos últimos doze meses, com que frequência você interagiu com:</p>	<p>QF1 – Outras organizações ou agências ligadas ao órgão que você trabalha atualmente</p> <p>QF2 – Órgãos de outros ministérios</p> <p>QF3 – Congresso/parlamentares</p> <p>QF4 – Judiciário/membros do Judiciário</p> <p>QF5 – Órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União – CGU, Ministério Público)</p> <p>QF6 – Prefeituras</p> <p>QF7 – Governos estaduais</p> <p>QF8 – Empresas privadas</p> <p>QF9 – Organizações internacionais</p> <p>QF10 – Organizações da sociedade civil</p> <p>QF11 – Universidades e institutos de pesquisa</p>	<p>5 Semanalmente</p> <p>4 Mensalmente</p> <p>3 Trimestralmente</p> <p>2 Semestralmente</p> <p>1 Nenhuma vez no último ano</p> <p>999 Eu não sei/eu não quero responder</p>
Habilidades	<p>QG0 – Os servidores de sua organização possuem as habilidades descritas a seguir? Avalie o seu grau de concordância</p>	<p>QG1 – Conhecimentos das políticas públicas do setor de atuação</p> <p>QG2 – Habilidades de pesquisa</p> <p>QG3 – Habilidades para analisar políticas públicas</p> <p>QG4 – Liderança</p>	<p>5 Concordo plenamente</p> <p>4 Concordo</p> <p>3 Não concordo nem discordo</p> <p>2 Discordo</p> <p>1 Discordo plenamente</p> <p>999 Eu não sei/eu não quero responder</p>

	com os itens a seguir:	<p>QG5 – Habilidades para gerenciamento de conflitos</p> <p>QG6 – Habilidades de construção de relações interpessoais</p> <p>QG7 – Habilidade de comunicação</p>	
		<p>QH1 – Atualmente, sua organização alcançou mais ou menos resultados comparado a cinco anos atrás?</p> <p>QH2 – As políticas produzidas pela organização a qual pertence atingiram os resultados esperados.</p> <p>QH3 – Os recursos disponíveis foram suficientes para o cumprimento das funções da organização à qual pertence.</p> <p>QH4 – As habilidades requeridas dos integrantes da organização a que pertence estiveram adequadas para o alcance de seus objetivos.</p> <p>QH5 – Minha organização é criativa e inovadora.</p>	<p>5 Muito mais efetiva</p> <p>4 Mais efetiva</p> <p>3 Igual</p> <p>2 Piorou</p> <p>1 Piorou muito</p> <p>999 Eu não sei/eu não quero responder</p> <p>5 Concordo plenamente</p> <p>4 Concordo</p> <p>3 Não concordo nem discordo</p> <p>2 Discordo</p> <p>1 Discordo plenamente</p> <p>999 Eu não sei/eu não quero responder</p>
Sociodemográfico II		<p>QI1 – Há quantos anos você atua no serviço público?</p> <p>QI2 – Qual é o seu vínculo com a administração pública?</p> <p>QI3 – Qual é a sua carreira?</p>	<p>1 Entre 1-5 anos</p> <p>2 Entre 6-10 anos</p> <p>3 Entre 11-15 anos</p> <p>4 Entre 16-20 anos</p> <p>5 Entre 21-25 anos</p> <p>6 Mais de 25 anos</p> <p>999 Eu não sei/eu não quero responder</p> <p>1 Com vínculo (estatutário)</p> <p>2 Sem vínculo</p> <p>3 Celetista</p> <p>999 Eu não sei/eu não quero responder</p> <p>1 Carreira de nível básico</p> <p>2 Carreira de nível médio</p> <p>3 Carreira de nível superior</p>

		4 Sem vínculo empregatício com a administração pública 999 Eu não sei/eu não quero responder
	QI4 – Sua organização pertence a qual ministério?	A1 Agricultura, Pecuária e Abastecimento A2 Cidades A3 Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações A4 Cultura A5 Defesa A6 Desenvolvimento social A7 Direitos humanos A8 Educação A9 Esportes A10 Fazenda A11 Indústria, comércio exterior e serviços A12 Integração nacional A13 Justiça e Segurança pública A14 Meio ambiente A15 Minas e energia A16 Planejamento, desenvolvimento e gestão A17 Relações exteriores A18 Saúde A19 Trabalho A20 Transparência, Fiscalização e CGU A21 Transportes, portos e aviação civil A22 Turismo A23 Secretaria de governo/PR A24 Secretaria geral/PR A25 Advocacia Geral da União A26 Banco Central do Brasil A27 Casa Civil A28 Gabinete de segurança institucional 999 Eu não sei/eu não quero responder
	QI5 – Você trabalha no Distrito Federal ou em outra Unidade da Federação (UF)?	1 Distrito Federal 2 Outra UF 999 Eu não sei/eu não quero responder
	QI6 – Em que tipo de organização você trabalha atualmente?	1 Administração direta 2 Agência reguladora 3 Autarquia/ fundação pública 4 Empresa pública 999 Eu não sei/eu não quero responder
	QI7 – Em qual órgão você trabalha atualmente?	Escreva o nome do órgão por extenso, sem acento, cedilha ou abreviações.

		QI8 – Você possui cargo comissionado?	1 Sim 2 Não
	Se sim na resposta anterior:	QI9 – Qual é o seu cargo comissionado?	1 Função/gratificação 2 DAS ou equivalente (livre provimento) 3 Outro 999 Eu não sei/eu não quero responder
		QI10 – Você é filiado a algum partido político?	1 Sim 2 Não
Vinhetas		<p>QJ1 – I) Dois servidores pertencem a mesma carreira, porém um está a mais tempo no cargo que o outro. O servidor com menos tempo apresenta maiores habilidades técnicas e obtém nomeação a cargo comissionado antes do servidor mais antigo na carreira.</p> <p>QJ2 – II) Um servidor público proveniente de uma família influente trabalha em um órgão que deseja estabelecer parcerias com o empresariado local. Este servidor é promovido, nomeado para um cargo de confiança, em detrimento de outros servidores com as mesmas competências técnicas e tempo de serviço.</p> <p>QJ3 – III) O governo adota um sistema de promoção nas carreiras com base em pontuação e com o objetivo de promover a diversidade concede pontos extras para minorias étnico-raciais.</p> <p>QJ4 – IV) O governo adota um sistema de promoção nas carreiras com base em pontuação e com o objetivo de promover a diversidade concede pontos extras para mulheres.</p>	<p>4 Completamente meritocrático 3 Parcialmente meritocrático 2 Pouco meritocrático 1 Nada meritocrático 999 Eu não sei/eu não quero responder</p>

Elaboração dos autores.

Obs.: Há 32 perguntas neste questionário.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.
