

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CAPACITAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS NO BRASIL

HEMERSON LUIZ PASE

Universidade Federal do Rio Grande
hemerson.pase@gmail.com

EVERTON SANTOS

Universidade FEEVALE
evertons@feevale.com

MÁRCIO BARCELOS

Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
barcelosmarcio@gmail.com

ANA PAULA DUPUY PATELLA

Universidade Federal de Pelotas (UFPel)
anapaulapatella@gmail.com

Este texto discute algumas possibilidades epistemológicas para a qualificação dos servidores públicos brasileiros. Para tanto, apresentamos dois conjuntos de teorias, as que dão importância para as instituições, tanto quanto aquelas que valorizam as idéias, o conhecimento e os discursos. À luz destas teorias observamos o estado da arte do serviço público brasileiro para resolver nosso problema principal, como capacitar os servidores públicos no Brasil? Os resultados preliminares confirmam a hipótese que qualquer processo de capacitação exige a consideração de vários aportes teóricos além das complexidades de um país continental e populoso.

Palavras chave: Políticas públicas, serviço público, instituições, idéias e valores.

LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN BRASIL

Este documento analiza algunas posibilidades epistemológicas para la calificación de los funcionarios brasileños. Por lo tanto, se presentan dos conjuntos de teorías, que dan importancia a las instituciones, así como aquellos que valoran las ideas, el conocimiento y discursos. A la luz de estas teorías observar el estado de la técnica del servicio público brasileño para resolver nuestro problema principal, ¿de qué forma se capacitan a los servidores públicos en Brasil? Los resultados preliminares confirman la hipótesis de que cualquier proceso de formación requiere la consideración de diversos aportes teóricos más allá de las complejidades de un país continental y poblada.

Palabras clave: Políticas públicas, instituciones de servicio público, las ideas y los valores.

PUBLIC POLICIES FOR TRAINING CIVIL WORKERS IN BRAZIL

This paper discusses some epistemological possibilities for the qualification of Brazilian civil servants. To do so, we present two sets of theories, which give importance to institutions, as well as those that value ideas, knowledge and discourses. In light of these theories, we observe the state of the art of the Brazilian public service to solve our main problem, how to train public servants in Brazil? The preliminary results confirm the hypothesis that any training process requires the consideration of several theoretical contributions beyond the complexities of a continental and populous country.

Keywords: Public policy, Public service, institutions, ideas and values

INTRODUÇÃO

As exigências de satisfação e efetividade das políticas públicas por parte dos cidadãos são essenciais para o bom funcionamento dos Estados democráticos. Os estudos de avaliação de políticas públicas tem dado crescente ênfase para os processos de coordenação e indução, enquanto variáveis explicativas para a efetividade das políticas públicas. Neste sentido, a capacitação dos funcionários públicos emerge como importante variável para qualificar ação do Estado.

Neste ensaio destacamos a relevância das teorias que dão importância para as instituições, tanto quanto aquelas que valorizam as idéias, o conhecimento e os discursos para analisar as políticas públicas, particularmente no que tange a definição da agenda, além da teoria dos burocratas ao nível da rua, para pensar o processo de implementação delas. Nosso problema principal é como pensar a capacitação dos servidores públicos no Brasil? A hipótese é que qualquer processo de capacitação exige a consideração dos aportes das teorias acima citadas, bem como as complexidades brasileiras.

Nosso objetivo é discutir alguns elementos teóricos e metodológicos que possibilitam qualificar a ação daqueles que são os responsáveis pela materialização do Estado frente ao cidadão, os servidores públicos, para tanto dividimos este trabalho em três partes além dessa. Na segunda parte resgatamos o histórico do estudo sobre políticas públicas destacando algumas teorias que consideramos relevantes para o debate sobre a qualificação do serviço público, quais sejam, o neointitucionalismo, a teoria que valoriza as idéias e o conhecimento e a teoria da burocracia ao nível da rua. Na terceira parte descrevemos rapidamente a burocracia brasileira mostrando a sua grandiosidade e, também, sua complexidade. Na última parte apresentamos alguns elementos de conclusão.

Importa destacar que este ensaio é um dos primeiros esforços de um programa de pesquisa iniciado recentemente que tem como objetivo resgatar o histórico da qualificação do serviço público brasileiro bem como contribuir com esta qualificação, através de ações complementares àquelas já desenvolvidas por outras agências.

1. UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA À ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise de políticas públicas é uma das áreas acadêmicas que apresentou formidável expansão nas últimas décadas, adquirindo progressivamente sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política e, inclusive, inaugurando cursos de graduação e pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, dispondo de razoável acervo de conhecimentos sobre o funcionamento do Estado.

A expressão *políticas públicas* entrou no vocabulário contemporâneo e principalmente na vida cotidiana dos países democráticos. Sua presença é constante na imprensa, nas agendas públicas, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais.

Diferentemente do surgimento na Europa que ocorre no interior da disciplina da Teoria do Estado, nos Estados Unidos da América a área das políticas públicas surge de forma apartada, objetivando exclusivamente avaliar o desempenho dos governos. Várias são as definições de políticas públicas, contudo a mais conhecida é justamente a formulada por um dos fundadores da disciplina nos EUA Harold Laswell (1936) afirma que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder a questões do tipo: quem ganha o quê; por quê; e que diferença isso faz.

Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas acabam por assumir uma função estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao definir quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo (Capella, 2010).

Apesar do reconhecimento de que grupos de interesse e movimentos sociais, cada qual com menor ou maior influência, podem envolver-se no processo das políticas públicas, e apesar de certa literatura argumentar que o papel dos governos tenha sido encolhido, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada (Souza, 2006, p.27).

As políticas públicas são o resultado (recurso, bem ou direito) das relações de poder entre Estado, sociedade e mercado síntese dos conflitos, consensos e coalizões dos segmentos sociais e políticos interessados em realizar suas preferências, em regimes democráticos. Consideram as constantes transformações históricas e são permeadas por mediações de natureza variada. São materializadas através de políticas, programas, ações, estratégias que implicam em coordenação, capacidade administrativa e burocrática, financiamento e podem ser executadas diretamente ou através de outras agências e, inclusive, em parceria com organizações privadas e do terceiro setor. A análise de políticas públicas é a reflexão científica sobre as políticas públicas. A avaliação de políticas públicas verifica a eficiência, eficácia e efetividade das ações dos governos.

O pressuposto analítico que rege o advento e consolidação de estudos sobre políticas públicas e que os relaciona ao debate sobre a redemocratização e sobre o *Welfare State* foi o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer importa e é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006:22). Esta compreensão supera as teorias pluralistas que afirmavam a proeminência dos grupos de pressão e de interesse, materializados pelos movimentos sociais, sindicatos e organizações empresariais na determinação e explicação do funcionamento do Estado.

A partir do reconhecimento de que é possível analisar cientificamente o que o governo faz ou não surgiram inúmeros modelos explicativos empenhados em elucidar os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas, conforme pode ser verificado em abundante bibliografia (Lasswell, 1936; Lowi, 1972; Marques E Faria, 2013; Melo, 1999; Frey, 2001; Sabatier E Jenkins-Smith, 1993; Souza, 2006), bem como o processo de definição da *agenda setting*, ou seja da escolha do tema ou problema a ser tratado pela ação do Estado (Lowi, 1972; Kingdon, 2011; Sabatier E Jenkins-Smith, 1993; Schattschneider, 1989; Wildawski, 1964), entre outros.

Para este trabalho interessa discutir três teorias, o neoinstitucionalismo, o poder das idéias, dos valores e do conhecimento e aquela afirma a importância da burocracia ao nível da rua.

O neoinstitucionalismo pode ser subdividido em três correntes internas, histórico, sociológico e de escolha racional, cujas diferenças foram bem exploradas por Hall e Taylor (2003). A utilização tardia desta abordagem como quadro analítico no Brasil se deve ao fato de que a análise da ação do Estado surge, originalmente, em países consolidados institucionalmente, no caso os Estados Unidos da América, o que dispensaria esse tratamento. No entanto, quando se reflete sobre contextos de fragilidade institucional, como o dos países pobres, em particular da América Latina, África e Ásia, essa perspectiva é bastante adequada. Para esta abordagem, as instituições governamentais possuem importância crucial para a consolidação democrática (Mainwaring, S. Et. al., 2001) e para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas (Abrucio, 1998; Arretche, 1999). Adquirem notável papel no momento em que são responsáveis pela manutenção de regras gerais e entendimentos que prevalecem sobre a disputa de interesses de cada sociedade, exercendo influência decisiva em interpretações e no próprio agir das pessoas. Possuem ainda, duas virtudes principais: diminuem os custos de decisão ao dispensar grandes esforços para mapear as possibilidades de ação e, de outro lado, estimulam e exigem previsibilidade do comportamento premiando ou sancionando as ações conforme sua adequação. De fato, os atores políticos e sociais agem de acordo com seus próprios interesses, entretanto, as regras, deveres e direitos estimulados e garantidos pelas instituições formais do Estado, como o congresso, a presidência, o judiciário, as burocracias estatais, influenciam na construção das preferências e, principalmente, permitem previsibilidade sobre as regras do jogo. Importantes estudos sobre o papel das instituições podem ser encontrados em March, J. e Olsen, J. (1983), Reich (2000), Radaelli Et al. (2012).

Isso significa afirmar que os atores políticos e sociais não agem somente de acordo com seus interesses pessoais, mas regrados por instituições que oferecem estabilidade ao processo das políticas públicas, coordenando os recursos cognitivos, mediando conflitos e oferecendo incentivos a certas ações políticas (Romano, 2009). Sendo assim, a teoria neoinstitucionalista supera a perspectiva pluralista na medida em que nos ajuda a entender que não são só os indivíduos ou grupos sociais que detém a força para influenciar no rumo das políticas públicas, mas, igualmente, as instituições, regras, organizações, tem o potencial de conduzir a certa direção e definir o objeto, foco e conteúdo da política pública.

A abordagem que considera o poder das idéias e do conhecimento para análise de políticas públicas surge a partir da obra de (Schattschneider, 1960) para quem o modelo racional compreensivo (Deleon, 1997 e Ficher, 2003) tanto quanto o modelo pluralista (Dahl e Lindblon, 1953) tinham limitada capacidade de analisar a ação dos governos e, muito menos, a formação das preferências. O modelo racional compreensivo formulado originalmente por Lasswel (1936) afirmava que as políticas públicas deveriam ser tarefa de especialistas que através do método científico e de sofisticados cálculos estatísticos ofereceriam a melhor opção para o governo. De outro lado, a partir do advento das democracias modernas o modelo pluralista irá identificar um conjunto de grupos de interesse que disputarão o poder de definir a preferência do governo, cujo resultado muito poucas vezes seria o mais racional.

Reagindo a essas duas perspectivas Schattschneider (1960) afirma que a disputa pela definição das políticas não se dá de forma hermética, aberta e igual, mas ao contrário, a disputa ocorre entre poucos grupos privilegiados, com muito capital econômico e político, que limitariam o acesso de outros setores a arena de disputa. A partir da expansão do conflito e da mobilização de viés, categorias chaves para Schattschneider, é possível inserir novos temas na arena de decisão, além de coordenar o debate pelo viés do segmento com mais poder de conduzi-lo. Schattschneider lança as bases daquele que rapidamente irá se constituir como modelo que considera o poder das idéias e do conhecimento para analisar as políticas públicas e, particularmente, para compreender a formação da *agenda setting*.

Como muito bem sintetiza Barcelos (2015) no final da década de 1990 se desenvolve a perspectiva teórica que valoriza o ‘papel das idéias e do conhecimento’ para interpretar as políticas públicas. Os principais nomes dessa perspectiva são Peter John (1998) que afirma ser impensável a política sem idéias e conceitos que possibilitam os agentes construir suas percepções e argumentos e movimentarem-se nas disputas políticas. John Kingdon (2011) que desenvolve a 1. Teoria dos Fluxos Múltiplos, Baumgartner e Jones (2009) que lançam as bases da 2. Teoria do Equilíbrio Pontuado e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que desenvolvem o 3. Modelo das Coalizões de Defesa.

Estas abordagens são definidas por John (2003) como sintéticas pois articulam as mais importantes tradições das ciências sociais tais como o próprio neointuicionismo, a escolha racional, os modelos de redes, as abordagens sócio-econômicas e aquelas que dão ênfase ao papel das idéias e do conhecimento. “Esses quadros de análise podem ser chamados de sintéticos porque articulam o conhecimento produzido pela pesquisa em instituições, redes, processos socioeconômicos, escolha racional e idéias” (John, 2003:487). Estas “teorias sintéticas” tem a virtude de articular elementos distintos para interpretar a construção de políticas públicas, com destaque particular para o peso das idéias que, contudo, não são a única variável independente. As idéias, valores e princípios definem visões de mundo que são naturalmente dinâmicas e interagem constantemente com instituições, processos sociais e econômicos, redes sociais e escolhas racionais individuais.

Outra importante perspectiva teórica que surge com base na força das idéias para a formação das políticas públicas é aquela que surge a partir da chamada ‘virada argumentativa’, que considera central a forma como os atores articulam as idéias e o conhecimento através dos discursos. Ficher e Forrester (1993) sintetizam esta concepção afirmando que a formação das políticas públicas ocorre a partir das idéias, discursos e argumentos que são os responsáveis pela construção de imagens e percepções em relação aos mais diversos temas ou problemas públicos.

A partir da sistematização de Ficher e Forrester a análise de políticas públicas sofre uma importante inflexão, obrigando a Ciência Política a superar as interpretações que reduzem a realização das preferências às disputas e jogos de poder e interesse. Exemplo de superação é a teoria das ‘narrativas causais’ de Débora Stone (1997) para quem os interesses individuais, que entrelaçam-se em disputas e conflitos de poder pela definição de preferências, não são dados e sim construídos socialmente. Por isso é central entender como e onde os indivíduos formam suas imagens e percepções sobre o mundo e como essas imagens influenciam nas preferências e definem as estratégias de ação nas políticas públicas.

As abordagens sintéticas mudam o foco da agenda das políticas públicas jogando luzes sobre o papel do ator, lócus onde se constroem as idéias e o conhecimento. As abordagens da virada argumentativa darão mais importância para o discurso e seus contextos sociais. Isto porque o discurso é produzido num determinado

contexto e, por sua vez, contribui com a construção ou reforço deste ou outro contexto social, político e simbólico.

A consideração das idéias, crenças, argumentos e discursos ampliaram a possibilidade interpretativa das políticas públicas para além das instituições, das relações econômicas, das disputas de poder e interesse e da gestão.

Outro locus importante e inovador diz respeito ao processo de implementação das políticas públicas, cujo problema principal é compreender o motivo de algumas políticas obterem sucesso e outras fracassarem. A resposta a esse problema tem guiado o olhar dos pesquisadores para as organizações e para os atores políticos, as burocracias e os burocratas.

De modo geral a análise de políticas públicas tem se preocupado com os tomadores de decisão, com os formuladores das políticas, cuja alta burocracia, os governantes e parlamentares eleitos, os ministros, secretários gerais e cargos de primeiro segundo e terceiro escalões, no caso do Brasil. Não obstante, outra abordagem tem obtido bastante entusiasmo entre os pesquisadores, qual seja, aquela que atribui papel central para a implementação das políticas públicas aos servidores públicos, atores da base da pirâmide decisional das políticas públicas ou, como define Michael Lipsky (1980) a burocracia do nível da rua.

O texto de Lipsky (1980) tornou-se a referência no debate sobre a importância das agências e dos agentes que materializam a ação do Estado perante o cidadão individual, no dia a dia. Lipsky segue a trajetória iniciada duas décadas antes com David Mechanic (1962) que sublinhou que, nas organizações complexas, os participantes da base possuem amplo poder e influência que não estão associados às suas posições formais.

Para Lipsky (1980: XIII), as decisões de burocratas do nível da rua, suas rotinas e artifícios que inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho tornam-se as políticas públicas que eles executam. A política pública não é mais bem compreendida como pelo alto escalão, arenas decisórias indiscutivelmente relevantes. Estes espaços precisam ser combinados com os lugares e as pessoas que fazem a política pública acontecer se quisermos um análise mais precisa.

O Estado se materializa para a maioria dos cidadãos por meio dos servidores que os atendem direta e diariamente, porque são eles que executam, em última instância, o serviço e, portanto, quem é beneficiado ou penalizado pelas políticas públicas. Embora existam inúmeros mecanismos declarados de controle, hierarquia, *accountability*, *responsiveness* na aplicação dos programas, a discricção destes atores é brutal pois não possuem tempo e informações para decisões sempre apropriadas aos protocolos estabelecidos.

Segundo Oliveria (2012), o exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos. Reconhecer isto implica em mais uma dificuldade epistemológica no estudo sobre as políticas públicas, impondo mais uma variável interdependente entre o cidadão e ‘a política’ pois, os eleitores escolhem a alta burocracia que deve formular as políticas, as preferências e as prioridades. No entanto, os burocratas de linha de frente, da base da pirâmide da burocracia, comumente tornam-se os fazedores das políticas, sem que tenham de responder aos concidadãos do mesmo modo que as autoridades eleitas. A ampla margem de manobra deles põe a interrogação sobre seu controle.

2. O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

Os serviços burocráticos foram inaugurados no Brasil em 1808 quando D. João VI, a família real e a corte portuguesa, fogem da Europa dominada pelo exército de Napoleão e aportam o Rio de Janeiro. A partir daí começa a se estabelecer os primeiros ofícios reais, tais como o fazendário (a cobrança de impostos) e o militar. Contudo, somente na década de 1930, com o fim da Primeira República, é que o presidente Getúlio Vargas cria um órgão específico para organizar, profissionalizar e racionalizar o serviço público no Brasil, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) previsto na Constituição de 1937 e criado oficialmente em 30 de julho de 1938 era subordinado diretamente à Presidência da República. Este processo é fortemente influenciado pela obra de Max Weber para quem a racionalidade burocrática seria melhor forma de governar.

Quase um século se passou até a consolidação completa do serviço público no Brasil, que pode ser tributada a Constituição de 1988 que pacifica o processo de

entrada no serviço público que passa a ser exclusivamente através do mérito da aprovação em concurso público¹.

O serviço público brasileiro de modo geral está presente na vida cotidiana do cidadão pelo trabalho que realiza e, de outro lado, por um debate sempre acionado em momentos de crise, qual seja, aquele que trata do tamanho do Estado. A cada crise econômica entram em guerra concepções de Estado que invariavelmente tem como tema central o tamanho e o peso do Estado. Defensores de concepções de *welfare state* engalfinham-se com aqueles que defendem o neoliberalismo, num continuum que contém vários estágios de radicalidade e profundidade.

Logo após a Constituição de 1988 com a eleição de Fernando Collor de Melo (1990–92) a demonização do serviço público foi bastante elevada e desenvolvida uma série de ações no sentido de desorganizar, ainda mais, a frágil burocracia de Estado e transferir para a iniciativa privada empresas e responsabilidades, até então, públicas. A partir da assunção do presidente Fernando Henrique Cardozo (1994–2001), o serviço público passa a ser novamente organizado, embora mantido numa posição subalterna à iniciativa privada.

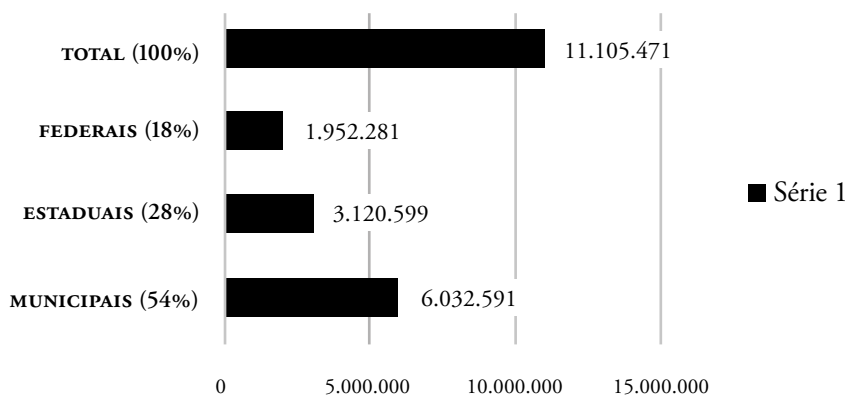
Com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva na presidência (2002) começa a haver uma importante recomposição na quantidade e qualidade do serviço público, através de novos concursos públicos e de recomposição salarial. Por exemplo, a carreira de professor federal universitário, durante o período FHC (1996–2001) os departamentos tinham que empreender verdadeiras lutas para conseguir substituir professores mortos ou aposentados, no governo Lula a carreira aumentou significativamente com a criação de inúmeros novos cursos, campi e, mesmo, novas universidades públicas federais.

No século XXI o Brasil teve um considerável crescimento no número de servidores públicos, em todos os Entes Federados. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia em 2014, 6.032.591 de servidores públicos

1 Não obstante, a mesma Constituição manterá um percentual de Cargos em Comissão – CC de livre nomeação para todos os três poderes e entes federados. Os CCs são também conhecidos como Cargos de Confiança. Esses cargos teriam a função de implementar o programa dos eleitos.

municipais, 3.120.599 estaduais, e 1.952.281 federais, conforme demonstra o gráfico 1.

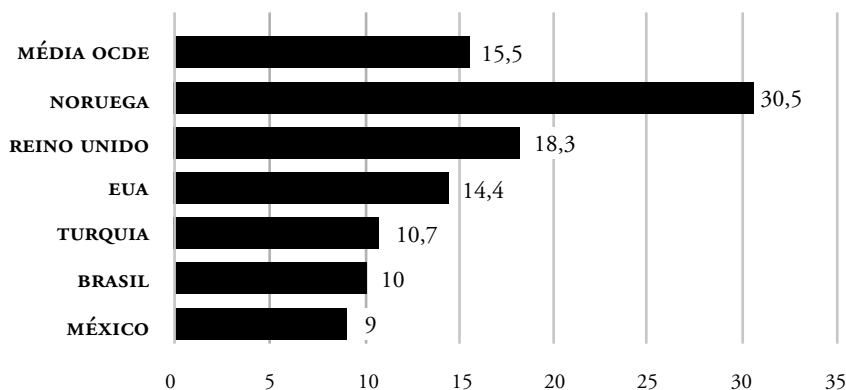
GRÁFICO 1 Número de servidores públicos no Brasil em 2014



FONTE: IBGE, 2015

Este número é visto com bastante desconfiança para os defensores do estado mínimo, contudo segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) está abaixo dos países desenvolvidos, conforme mostra o gráfico 2.

GRÁFICO 2 Servidores públicos (%) em relação a população economicamente ativa



FONTE: OCDE, 2013

Todo o debate desenvolvido até aqui nos serve para demonstrar dois grandes conjuntos de complexidades que envolvem o serviço público no Brasil. A primeira complexidade se relaciona diretamente com as abordagens teóricas da área da análise das políticas públicas. É crescente a necessidade de trabalhar com teorias de médio alcance, abandonando a busca pelos grandes sistemas capazes de dar conta de todo o conhecimento. Isto é imprescindível para a análise de políticas públicas no Brasil onde a consolidação institucional republicana não está acabada e o regime democrático está em disputa e sofre grande carga conservadora. Para compreender estes processos precisamos recorrer tanto a instrumentos neoinstitucionalistas, quanto ao aparato que considera, os valores, as idéias, o conhecimento e a sua materialização e direção discursiva.

A segunda complexidade diz respeito ao tamanho do país e da burocracia do Brasil. Como coordenar um processo de capacitação de servidores públicos espalhados por 8,5 milhões de km² com algo em torno de 200 milhões de habitantes? Servidores públicos vinculados a 3 entes federados distintos: união, 27 estados e mais de 5 mil municípios? Vinculados a distinta esferas de poder: executivo, legislativo, judiciário? Ora, essa não é uma tarefa fácil pois uma enfermeira de uma comunidade indígena do interior do Amazonas pode ter o mesmo status de outra enfermeira que atue no Hospital de Clínicas de Porto Alegre, pois ambas são servidoras públicas mas, seguramente, suas decisões podem ser muito distintas considerando suas informações, recursos, diagnósticos e tempos. Isso vale para muitas carreiras públicas no país. Ou seja, o servidor público brasileiro tem grande poder discricionário antes por necessidade do que por liberalidade da alta burocracia. Neste sentido o instrumental da burocracia ao nível da rua também pode nos ajudar.

Existe uma iniciativa institucional no sentido de articular as várias escolas de governos, agências de capacitação de servidores públicos, no país. Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2016), a Rede Nacional de Escolas de Governo é uma articulação de instituições governamentais interessadas e engajadas na capacitação, formação e desenvolvimento de servidores e agentes públicos. Surgiu com o objetivo de aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e dos três poderes. Ao mesmo tempo, busca incentivar o compartilhamento de conhecimentos e parcerias. Atualmente

é composta por 262 instituições governamentais, com diferentes trajetórias e formatos: escolas de governo propriamente ditas, centros de treinamento e capacitação, universidades, universidades corporativas, secretarias de administração de estados e de municípios, e outras instituições assim distribuídas: 96 de nível federal (37%), 104 de nível estadual (39%) e 62 de nível municipal (24%). Mais de 70% são vinculadas ao Poder Executivo, enquanto que as demais aparecem distribuídas entre os Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público.

3. COMPLEXIDADE VERSUS CAPACITAÇÃO

Nosso esforço foi no sentido de demonstrar a dificuldade de pensar um processo de capacitação para o serviço público brasileiro, posto seu tamanho, responsabilidade e, principalmente, complexidade. Neste sentido parece adequado pensar ações embasadas nas seguintes questões porquê e como capacitar? Qual a razão de empreender processos de capacitação para servidores que tratam de realidades tão distintas? Qual o fundamento teórico, metodológico que deve embasar a capacitação?

A justificativa para a capacitação é a necessidade de atualizar, informar, disponibilizar instrumentos e técnicas, bem como desenvolver a concepção de cidadania do servidor público. Além de atualização o servidor público, particularmente, o burocrata do nível de rua, precisa se reconhecer como cidadão e como instrumento de realização da cidadania, pois a política pública, em última instância é a materialização dos acordos sociais e políticos mínimos estabelecidos. Mesmo com toda sua capacidade de discricção o servidor público precisa se reconhecer com uma pessoa que viabiliza a ação do Estado.

O fundamento da capacitação é a necessidade de buscar a efetividade das políticas públicas, que passa pela eficácia e eficiência, bem como pela cumprimento dos princípios do serviço público definidos no Art. 37 da Constituição Federal, ou seja, impessoalidade, eficiência, moralidade, publicidade e economicidade.

Como observamos acima, o serviço público brasileiro possui um processo bastante avançado de institucionalização, com acesso público, carreiras e remuneração definidas, atribuições claras, hierarquia de comando e de recurso estabelecido. Isto demonstra que os institucionalistas estão fortemente corretos quando afirmam que o amadurecimento da democracia brasileira foi concomitante com a institucionalização, condição 'sine qua non' para o funcionamento de um Estado Republicano.

Contudo, pesquisas de opinião demonstram alta insatisfação da cidadania com os 'out put' dessa burocracia, ou seja, com o serviço ou produto propriamente dito. Será isso causado por instituições ruins ou que funcionam mal ou existem outras variáveis? Isso nos faz voltar o olhar para as outras duas teorias, a das ideias, valores e conhecimentos e a da burocracia ao nível da rua.

A cultura política brasileira foi marcada no DNA pelos valores do clientelismo, patrimonialismo e paternalismo, que são a antítese da cidadania, ou seja, tanto servidores públicos quanto cidadãos em geral, buscam resolver problemas por vias não oficiais, e esperam um governo salvador, e não um estado burocrático. Os servidores da ponta, burocratas de rua, acabam usando sua discricionariedade para premiar amigos, conhecidos ou trocar por prebendas, enquanto ao restante dos cidadãos resta esperar a sua vez.

Neste sentido, em resposta a nosso problema, as políticas públicas de capacitação de servidores do Estado brasileiro, precisam ser revistas no sentido de construir mecanismos de superação dos valores clientelistas, patrimonialistas e paternalistas, particularmente dos burocratas em nível de rua, cuja discricionariedade redefine fortemente o processo de implementação.

Os mecanismos clássicos da meritocracia, como sanções e prêmios, tem pouca capacidade de qualificar a burocracia brasileira, mas sim uma sólida formação em direito e cidadania, com a demonstração clara de que o serviço, bem ou produto público não é privado ou particular, nem é presente ou dádiva, é sim direito, com todas as suas implicações de deveres e responsabilidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, M. (1999) Políticas sociais no Brasil: descentralização de um estado federativo. RBCS. São Paulo. Vol. 14 Nº 40. Junho, 1999.
- Barcelos, M. (2015) O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. Anais do 1. Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e Democracia em Mudança no Século XXI. Porto Alegre. UFRGS. 9 a 11 de setembro de 2015.
- Baumgartner, F.; Jones, B. (2009) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2nd ed. 2009.
- Capella, A. (2010) Transformando Ideias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: 34 Encontro Anual da ANPOCS, 2010, Caxambu. Anais do 34o. Encontro Anual da ANPOCS, 2010.
- Carvalho, J. M. (2007) *de. Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- DeLeon, P. (1997) *Democracy and the policy sciences*. Albany, NY: State University of New York, 1997.
- Dahl, R. E Lindblom, Ch. (1953) *Politics, economics and welfare*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.
- ENAP. Rede Nacional de Escolas de Governo. <http://redeescolas.enap.gov.br/> Acesso em 12/7/2016).
- Esping-Andersen, G. (1991). As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, Nº 24, setembro.
- Faria, C. (2003). “Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21–30. 2003.
- Fischer, F. (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Frey, K. (2000) Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. N. 21. Junho de 2000.
- Hall, P. & Taylor, R. (2003) As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, N 58, 2003, p. 193–223.
- Höfling, E. (2001) Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Caderno CEDES*. V.21 n. 55 Campinas, 2001.

- IBGE. (2015). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/>>. Acesso em: 12/7/ 2015.
- John, P. (2003) Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, 2003. P. 481–498
- Jones, B.; Baumgartner, F. R. (2012) From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, V. 40, Nº 01, pp. 01–19, 2012.
- Lasswell, H. (1936) *Politics: Who Gets What, When, How*. Chicago: University of Chicago, 1936.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation, 1980.
- Lowi, T. (1972) “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.
- Mainwaring, S. Brinks, D. E Liñán, A. (2001) *Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945–1999*. DADOS, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.
- March, J. e Olsen, J. (1983) *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review* V. 78 / Issue 03 / December 1983, pp 734–749.
- Marques, E. e Faria, C. (2013) (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- Melo, M. (1999) “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In: MICELI, S. (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970–1995): Ciência Política*. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.
- Oliveira, A. (2012) *Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas*. *Rev. Adm. Pública*. Vol. 46. Nº 6. Rio de Janeiro. Nov./Dec. 2012
- Kingdon, J. (2011) *Agendas, Alternatives And Public Policies*. Washington: Longman Classics In Political Science, Updated Second Edition, 2011.
- Radaelli, C.; Dente, B. and Dossi, S. *Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy*. *European Political Science* (2012) 11, 537–550.
- Reich, S. (2000) *The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective*. *Governance*. Volume 13, Issue 4, pages 501–522, October 2000.
- Romano, J. O. (2009) *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.
- Sabatier, P. e Jenkins-Smith, H. (1993) *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press. 1993.

- Schattschneider, E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- Souza, C. (2006) Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006.
- Stone, D. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- Wildawski, A. (1964) *Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown. 1964.