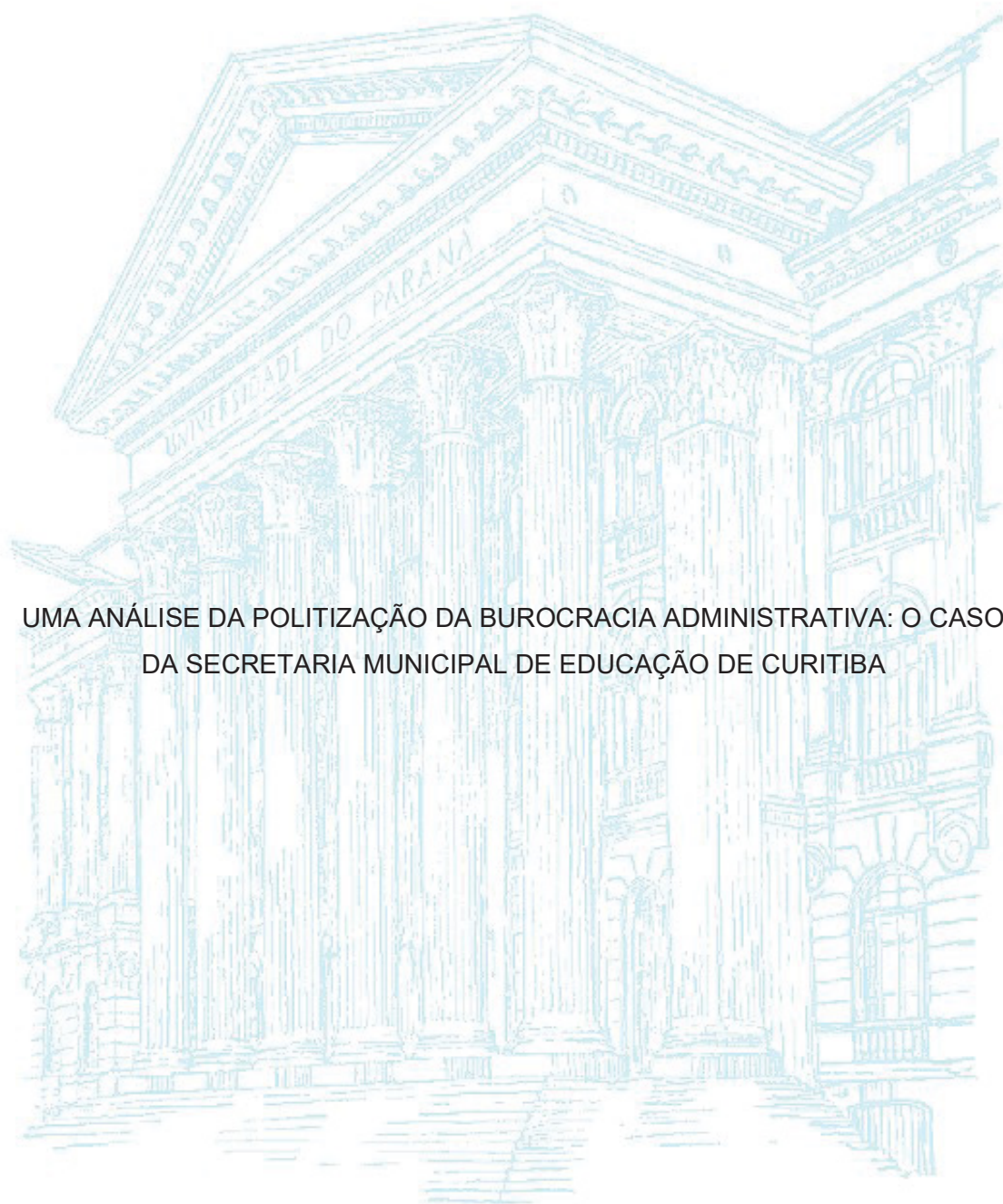


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
JAQUELINE APARECIDA CARDOSO



UMA ANÁLISE DA POLITIZAÇÃO DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA: O CASO
DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA

CURITIBA
2023

JAQUELINE APARECIDA CARDOSO

UMA ANÁLISE DA POLITIZAÇÃO DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA: O CASO
DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Educação, no Setor de Educação, na
Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do título de Doutora em
Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos
Ferraz

CURITIBA
2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Cardoso, Jaqueline Aparecida.

Uma análise da politização da burocracia administrativa : o caso da Secretaria Municipal de Curitiba / Jaqueline Aparecida Cardoso – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado. 3. Educação – Aspectos políticos. 4. Educação – Curitiba (PR). 5. Política e educação. I. Ferraz, Marcos Alexandre dos Santos. II. Universidade Federal do Paraná. III. Programa de Pós-Graduação em Educação. IV. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **JAQUELINE APARECIDA CARDOSO** intitulada: **UMA ANÁLISE DA POLITIZAÇÃO DA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA: O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA**, sob orientação do Prof. Dr. MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 02 de Maio de 2023.

Assinatura Eletrônica

28/06/2023 10:25:47.0

MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

12/05/2023 13:22:49.0

ANDREA POLENA

Avaliador Externo (AUTONOMA)

Assinatura Eletrônica

11/05/2023 09:43:32.0

GABRIELA SCHNEIDER

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

26/06/2023 16:54:50.0

ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

11/05/2023 14:34:04.0

SIMONY RAFAELI QUIRINO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Rockefeller nº 57 ? Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: ppge.academico@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 283176

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 283176

Dedico este trabalho aos grandes amores da
minha vida e meu alicerce: minha filha Ayla, meu
marido Jean e meus pais Rosa e Ari.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à universidade, pela formação e oportunidades. Foram duas graduações, mestrado e doutorado nesta instituição. Tenho muito orgulho de ser UFPR.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Educação e todos os professores. Além do conhecimento científico, sua formação me fez mais humana e consciente da realidade e necessidades do mundo.

Ao Laboratório de Dados Educacionais (LDE) que me acolheu como integrante em todos os anos de formação na pós-graduação. Obrigada pela formação, parceria e permanência, foi o que me permitiu manter dedicação exclusiva à universidade.

Obrigada aos meus colegas do LDE, que me apoiaram emocionalmente e assumindo mais trabalho em alguns momentos para que eu pudesse me dedicar à tese. Agradeço especialmente à Andrea Polena, pela amizade, contribuições e parceria.

Um agradecimento especial à professora Gabriela Schneider, que sempre esteve presente, me apoiando não só no trabalho do LDE, mas em toda minha formação, em questões pessoais e acadêmicas.

Também agradeço à professora Ana Lorena Bruel, com quem tive o prazer de ministrar curso. Agradeço por todo o apoio acadêmico também.

Obrigada ao meu orientador, por permitir minha entrada no programa e pela confiança depositada em mim.

Agradeço à banca, pela leitura cuidadosa e rica contribuição para este trabalho.

Por fim, obrigada ao meu marido, meus pais e sogros, por todo apoio, e neste momento, principalmente por cuidarem da minha pequena, para que eu pudesse trabalhar na tese.

RESUMO

A relação entre política e burocracia é um aspecto central na atuação do governo, pois as disputas e encaminhamentos de políticas públicas ocorrem no campo político, enquanto a gestão e implementação são funções das burocracias. A conexão entre política e burocracia é intrínseca em cargos nomeados. Nesse sentido, o quadro administrativo da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba se distingue, pois é composto por servidores de carreira da educação geral, a maioria por professores, que são indicados para atuar na administração. Assim, este estudo tem como objetivo geral analisar se há influência política na composição da burocracia administrativa da Secretaria Municipal de Curitiba que faça com que o perfil desses burocratas tenda mais para o político ou para o de carreira. A rotatividade e dados financeiros em série histórica foram utilizados para a análise. As fontes utilizadas foram os dados de Despesas, Folha de pagamentos e Relação de servidores que abrangem o período de 2006 a 2022. Os achados deste estudo mostram um padrão de crescimento quantitativo e financeiro na administração, bem como uma permanência do quadro até a gestão de 2013. Na gestão seguinte, a de Rafael Greca, há redução do quadro administrativo, alta rotatividade dos funcionários, troca do quadro por servidores com menores salários e dirigentes externos à Secretaria Municipal de Educação. Dessa forma, os resultados indicam uma maior politização na burocracia administrativa da SME. Assim, a composição do quadro burocrático administrativo da SME de Curitiba se dá por servidores puramente políticos (comissionados), puramente de carreira (cargos exclusivos da administração) e em sua maioria são de tipo misto (de carreira e político), tendendo mais ao político pela influência política encontrada nos resultados.

Palavras-chave: politização; burocracia; administração; políticas educacionais.

ABSTRACT

The relationship between politics and bureaucracy is a central aspect in government action, as disputes and public policy referrals occur in the political field, while management and implementation are functions of bureaucracies. The connection between politics and bureaucracy is intrinsic in appointed positions. In this sense, the administrative staff of the Municipal Secretariat of Education of Curitiba is distinguished, as it is composed of general education career civil servants, the majority of whom are teachers, who are appointed to work in the administration. Thus, this study has the general objective of analyzing whether there is political influence in the composition of the administrative bureaucracy of the Municipal Secretariat of Curitiba that makes the profile of these bureaucrats tend more to the political or to the career. Turnover and financial data in historical series were used for the analysis. The sources used were data from Expenses, Payroll and Server List covering the period from 2006 to 2022. The findings of this study show a pattern of quantitative and financial growth in the administration, as well as a permanence of the staff until the 2013 management. In the following administration, that of Rafael Greca's, there is a reduction in the administrative staff, high turnover of employees, replacement of the staff by servers with lower salaries and leaders outside the Municipal Department of Education. Thus, the results indicate a greater politicization in the administrative bureaucracy of the SME. Therefore, the composition of the bureaucratic administrative staff of the SME in Curitiba is made up of purely political servants (commissioned), purely career ones (exclusive administration positions) and most of them are of a mixed type (career and political), tending more to the political for the political influence found in the results.

Keywords: politicization; bureaucracy; administration; educational policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 -	OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	19
QUADRO 2 -	ANOS CONSIDERADOS PARA ANÁLISE DA ROTATIVIDADE	23
FIGURA 1 -	TAXA DE FILIAÇÃO DOS DIRIGENTES FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS, 2004 A 2019.....	45
FIGURA 2 -	TAXA DE ROTATIVIDADE DOS DIRIGENTES FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE 2000 A 2019	46
QUADRO 3 -	COMPOSIÇÃO DAS SUPERINTENDÊNCIAS DA SME DE CURITIBA, 2022	50

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 –	DESPESAS POR FUNÇÃO, POR MIL REIAS, PREFEITURA DE CURITIBA, 2017 a 2021	58
TABELA 2 –	PERCENTUAL DA APLICAÇÃO MUNICIPAL DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS EM EDUCAÇÃO, CURITIBA, 2009 A 2021	60
TABELA 3 –	DESPESAS POR DESTINO E AÇÃO, POR MIL REAIS, SME DE CURITIBA, 2017 A 2021	62
TABELA 4 –	TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTO, POR MIL REAIS, PREFEITURA DE CURITIBA, 2016 a 2022.....	66
TABELA 5 –	TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTOS, SME DE CURITIBA, MÊS DE OUTUBRO DE 2006 A 2013 E 2016 A 2022	67
TABELA 6 –	TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTOS NA ADMINISTRAÇÃO E OUTRAS UNIDADES, SME DE CURITIBA, MÊS DE OUTUBRO DE 2006 A 2013, 2018 E 2022	69
TABELA 7 –	REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO NÃO COMISSIONADO, PRESENTE NA ADMINISTRAÇÃO E OUTROS, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022	71
TABELA 8 –	REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO NÃO COMISSIONADO, PRESENTE APENAS NA ADMINISTRAÇÃO OU EM OUTROS, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022	73
TABELA 9 –	REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO PSS E ESTÁVEL, PRESENTE APENAS EM OUTROS, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2022.....	75
TABELA 10 –	REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO COMISSIONADO, ADMINISTRAÇÃO DA SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022.....	76
TABELA 11 –	REMUNERAÇÃO MÉDIA GERAL POR LOCAL DE LOTAÇÃO, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022	78
TABELA 12 –	MIGRAÇÃO DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DA SME DE CURITIBA	81

TABELA 13 – LOTAÇÃO DE PROCEDÊNCIA DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DA SME DE CURITIBA	83
TABELA 14 – ROTATIVIDADE DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DA SME DE CURITIBA	84

LISTA DE SIGLAS

SME	Secretaria Municipal de Educação
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CEI	Centro de Educação Integrada
CMAE	Centro Municipal de Atendimento Especializado
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CV	Coeficiente de variação
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
DEM	Democratas
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Escola Municipal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IQBM	Índice de Qualidade da Burocracia Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
N	Número de casos
PFL	Partido da Frente Liberal
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PORD	Pesquisa Observatório de Remuneração Docente
PSS	Processo Seletivo Simplificado
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS	19
2	A BUROCRACIA.....	25
2.1	O SENTIDO DA BUROCRACIA EM WEBER.....	27
2.2	CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA FEDERAL	37
2.3	A POLITIZAÇÃO NA BUROCRACIA MUNICIPAL	42
3	A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA	48
4	DESPESAS COM EDUCAÇÃO: O QUANTO A ADMINISTRAÇÃO REPRESENTA	57
5	UMA ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO POR MEIO DA FOLHA DE PAGAMENTOS	65
6	UMA ANÁLISE DA ROTATIVIDADE DO QUADRO ADMINISTRATIVO	80
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

A burocracia não é apenas o conjunto de funcionários, o desenvolvimento da administração burocrática se constitui na célula germinativa do Estado moderno, trata-se de um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático. Por isso, a burocracia pública constitui um campo de estudo teórico-empírico importante no mundo todo (GOUVEIA et al; 2014). Entender sua composição, seu funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos, se torna essencial já que desempenha um papel central no encaminhamento de decisões cruciais (OLIVIERI, 2011). Trata-se de um conjunto de atores relevantes na condução do processo de implementação de políticas públicas, e por isso afeta diretamente a vida dos cidadãos (RUA; AGUIAR, 2009).

Originalmente, o conceito de burocracia remetia a funcionários de Estado, seus conhecimentos e suas práticas. É no final do século XIX e início do XX, principalmente a partir da obra de Max Weber, que se incorporou o uso para os trabalhadores de empresas, passando a representar as pessoas que ocupam seus cargos por conta de sua qualificação técnica, com o objetivo de racionalizar a estrutura organizacional. Assim, o saber técnico e sua utilização sistemática se tornam características burocráticas intrínsecas a todas as organizações (ABRUCIO; LOUREIRO; 2018).

A burocracia é amplamente discutida sob uma tradição teórica weberiana (RUA; AGUIAR, 2009). Toda nossa vida (Estado, igreja, empresas privadas, escola etc.) está encaixada em um quadro administrativo burocrático que é inevitável para a administração de massas. A burocracia tem sua legitimidade dada pela técnica, é a forma mais pura da dominação racional legal¹ (WEBER, 1994).

Os funcionários que compõem o quadro burocrático agem em função das obrigações de seus cargos, com competências funcionais fixas, estando submetidos a um sistema de disciplina e controle de serviço; são nomeados para uma hierarquia de cargos, sob uma livre seleção de acordo com a qualificação profissional, que passa por comprovação de provas e diplomas no caso mais racional. Além disso, apresentam remuneração fixa, perspectiva de carreira que considera tempo de serviço e/ou eficiência e exercem seu cargo como profissão única ou principal. Por fim, não

¹ Mais informações sobre a dominação racional legal estão disponíveis no capítulo sobre burocracia.

se apropriam de seus cargos, mantendo uma separação absoluta de sua vida privada (WEBER, 1994).

Tais características se encaixam ao funcionário de carreira. Contudo, o tipo ideal de burocracia somente em casos raros é percebido na empiria, pois trata-se de uma descrição metodológica que pode ser utilizada para efeito comparativo. Estudos empíricos mostram que a administração pública contemporânea apresenta elementos que se distanciam da tipificação weberiana (MERTON, 1966; SELZNICK, 1966; GOULDNER, 1966); CROZIER, 1981; BONIS; PACHECO, 2010; FERREIRA; LOTTA, 2016; GRIN, 2016; PIRES, 2018) e apontam principalmente para o fator humano e o político. O próprio Weber (2013) menciona os “políticos profissionais”, que no princípio serviam os príncipes e suas lutas políticas, e que atualmente são empregos de todo tipo distribuídos por motivos políticos. Assim, o desenvolvimento do Estado Moderno conduz a uma divisão dos funcionários em duas categorias: os de carreira e os políticos. Não se trata de uma distinção que isole as duas categorias, mas é suficientemente nítida. Os funcionários políticos podem ser deslocados ou, pelo menos, colocados em disponibilidade, não há estabilidade no cargo (WEBER, 2013).

Nessa perspectiva, a relação entre política e burocracia é um aspecto central na atuação do governo, pois as disputas e encaminhamentos de políticas públicas ocorrem no campo político, contudo a gestão e implementação são funções das burocracias. Assim, a conexão entre política e burocracia é intrínseca em cargos nomeados (LOPEZ, 2015a), e, por vezes, até indistinguível. Nesse sentido, a rotatividade dos cargos é uma forma de analisar tal relação (LOPEZ e SILVA, 2019).

No caso da administração federal, a taxa de rotatividade média anual é de 30% (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015) e o tempo mediano de permanência no mesmo cargo é de 25 meses (LOPEZ; PRAÇA, 2018). Os maiores picos de rotatividade federal ocorreram em 2003, que é quando se iniciou o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT); em 2016, na entrada de Michel Temer; e, em 2019, com Jair Bolsonaro. Ou seja, nas trocas de grupo político. No caso municipal, os picos ocorrem a cada 4 anos, coincidindo com o primeiro ano dos governos eleitos nas eleições municipais ocorridas no ano anterior (TELES; LOPEZ, 2023; AKHTARI, MOREIRA; TRUCCO, 2022; BARBOSA; FERREIRA, 2019).

Focando em estudos sobre municípios, em especial o de Curitiba, o trabalho de Bellardo (2015) - que analisa o perfil e a trajetória da burocracia educacional na

Secretaria Municipal de Educação (SME) de Curitiba em 2013 - indica que o grupo analisado havia permanecido na administração, mesmo com troca de governo. Nas posições inferiores da hierarquia administrativa, que a autora chama de “técnicos”, a permanência foi de 68,3%. Após ocuparem cargos administrativos, esse grupo burocrático permaneceu nesses postos, sem voltar à escola. Segundo a autora, a burocracia usa artifícios para manter seu poder e se apresenta como instância de poder em si mesma. A burocratização acaba por ser a disfunção de seu papel, as saídas ou mudanças de cargos e funções se deram por motivos próprios da burocracia, como a burocratização e a rotina que sustentam o seu poder. Esses elementos caracterizam o círculo vicioso descrito por Crozier (1981), disfunções que reforçam o sistema já existente, mantendo os cargos e seus interesses. Além disso, Bellardo (2015) revelou um crescimento do quadro de servidores administrativos e a experiência em anos de rede como perfil desses burocratas.

A rotatividade da burocracia é um dos fatores que afetam a continuidade de políticas públicas no Brasil, contudo, os estudos têm se concentrado no governo federal. Dessa forma, um ponto a ser explorado são as características das burocracias estaduais e municipais, em todas as dimensões (LOPEZ; PRAÇA, 2018).

Em busca no Portal de Periódicos da Capes e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, com os descritivos “politização da burocracia” e “rotatividade da burocracia” foram encontrados um total de 41 trabalhos. Destes, 7 trabalhos eram repetições em outras línguas ou encontrado no outro local de busca; 20 fugiam do tema, voltando-se para a saúde, agronegócio etc.; e somente 14 estudos eram pertinentes ao tema de interesse: 1 era uma revisão bibliográfica sobre gerência pública; 9 se dedicavam a analisar o governo federal e apenas 4 se voltavam para os municípios.

Lopez (2022) foca na instabilidade, rotatividade e tempo de permanência de dirigentes em cargos de confiança. Os outros três analisam a relação de certas características da burocracia no que diz respeito à implementação de recursos federais (BATISTA, 2015), inovação municipal (SILVA, 2017) ou desempenho (CARDOSO; MARENCO, 2020). O efeito da politização é considerado nos três estudos por funcionários não estatutários, com foco nos cargos comissionados em Silva (2017) e Cardoso e Marengo (2020).

Nesse aspecto, o quadro administrativo da SME de Curitiba se distingue, pois é composto por servidores de carreira da educação geral, a maioria por professores, mas que são indicados para atuar na secretaria, e, portanto, não têm estabilidade alguma garantida para atuação na administração, podendo ser deslocados e retornar às atividades em escolas a qualquer momento. Assim, esse grupo pode ser caracterizado como: funcionários de carreira, pelo vínculo que possuem com a rede, e pela profissionalização construída no exercício de seu cargo; e como funcionários políticos, pelo critério de indicação.

É importante reforçar que a tipificação pura raramente ocorre na empiria. Não há uma separação que isole as duas categorias de funcionários, mas a distinção entre elas é suficientemente nítida (WEBER, 2013).

Dessa forma, considerando o exposto e a necessidade de maior compreensão da politização da burocracia em nível municipal, este trabalho pretende responder os seguintes questionamentos: o quanto a composição da burocracia administrativa da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba é influenciada por critério político? O perfil desses burocratas pende mais para o de funcionários políticos ou de carreira?

Caso esse grupo apresente uma permanência na administração, independentemente da troca de governo, o perfil desses burocratas pende mais para o de funcionários de carreira. Contudo, se há interferência política na composição do quadro, o perfil pende para o de funcionário político. Este trabalho não pretende isolar as categorias, apenas entender a influência política na composição do quadro burocrático administrativo.

Nesse sentido, mensurar a politização por cargos não estatutários, que é a forma mais encontrada na literatura (BATISTA, 2015; SILVA, 2017; CARDOSO; MARENCO, 2020; LOPEZ; TELES, 2023), não é um bom parâmetro para a SME de Curitiba, já que é majoritariamente composta por servidores concursados da rede de educação. Assim, a rotatividade será a metodologia adotada para responder o questionamento levantado por este estudo.

Deste modo, pretende-se verificar se os resultados confirmam a interferência política na rotatividade dos funcionários administrativos, tal como encontrada por Lopez (2022), Akhtari, Moreira e Trucco (2022) e Barbosa e Ferreira (2019), ou se confirmam a permanência do quadro burocrático, independentemente da troca de governo, tal como identificada no trabalho de Bellardo (2015).

Assim, este estudo tem como objetivo geral analisar se há influência política na composição da burocracia administrativa. Como objetivos específicos, busca-se: a) analisar o quanto a administração representa nas despesas da educação; b) analisar a evolução do quantitativo de servidores na administração; c) analisar o movimento de lotação dos servidores da administração (procedência e destino); d) identificar a predominância da categoria do burocrata (se de carreira ou político); e e) buscar compreender, a partir da remuneração, elementos característicos dos funcionários administrativos.

Este estudo se justifica pela relevância do tema, pelos poucos estudos sobre a burocracia municipal e por haver apenas um trabalho (BELLARDO, 2015) que analisou a burocracia da SME de Curitiba. Além disso, este estudo parte da análise da composição da administração, que se dá em sua maioria por servidores professores, que prestaram concurso para docência e não para cargo administrativo.

Trata-se de um estudo de caso que utilizará dados administrativos de acesso aberto disponíveis no Portal da Transparência do município de Curitiba. O uso dessas informações traz mais fidedignidade ao estudo, não implica em custo adicional ou em ações para coleta, o que resulta em possibilidade de replicação em todas as redes. Mesmo assim, o uso de dados administrativos em pesquisas não é comum no Brasil. Um dos motivos é a dificuldade de acesso imposta por burocratas e governantes (ALVES; ABREU; GOUVEIA, 2017).

Nesse sentido, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101 de 2000), a Lei da Transparência (Lei complementar nº 131 de 2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011), a transparência é assegurada em meios eletrônicos de acesso público e o Portal da Transparência se constitui em uma ampliação do acesso dos cidadãos, o que permite que diversos estudos sejam realizados e reproduzidos a partir de dados administrativos disponibilizados na internet. Contudo, a publicação não garante que as informações sejam compreensíveis e nem sequer que serão encontradas, mesmo estando disponíveis em sítios eletrônicos (PLATT NETO et al, 2007). Em geral, são dados de difícil manejo que exigem estudo da base, conhecimento do conteúdo disponível, além de conhecimento estatístico. O caminho metodológico utilizado é descrito a seguir.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para responder à questão que guia este trabalho, bem como os objetivos específicos, foram utilizados dados oficiais administrativos, pelo seu acesso aberto e pela riqueza de informação presente em tais bases. O Quadro 1 traz os objetivos específicos e quais procedimentos e fontes foram utilizados para responder os pontos levantados neste estudo.

QUADRO 1 - OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

	Objetivos	Procedimentos Metodológicos	Fonte	Ano
a	Analisar o quanto a administração representa nas despesas da educação	Calcular o montante destinado à educação em relação ao total de despesas da prefeitura e a parte referente à administração da educação	Banco de Despesas	2017 a 2021
b	Analisar a evolução do quantitativo de servidores na administração	Verificar se há crescimento no número de funcionários administrativos; Comparar com o quantitativo de funcionários da educação que não estão lotados na administração	Folha de pagamento	2006 a 2013; 2018; 2022
c	Analisar o movimento de lotação dos servidores da administração (procedência e destino)	Verificar de onde os servidores lotados na administração são recrutados e para onde são destinados após deixarem a administração	Folha de pagamento Relação de Servidores	2006 a 2013 2018; 2022
d	Identificar a predominância da categoria do burocrata (se de carreira ou político)	Analisar a rotatividade dos servidores administrativos	Folha de pagamento Relação de Servidores	2006 a 2013 2018; 2022
e	Buscar compreender, a partir da remuneração, elementos característicos dos funcionários administrativos	Comparar a remuneração dos funcionários administrativos com os demais da educação; considerando os tipos de cargo, bem como o comissionamento	Folha de pagamento Relação de Servidores	2006 a 2013 2018; 2022

FONTE: A autora (2023).

Para compreender o corte temporal, torna-se necessário conhecer a estrutura dos bancos de dados utilizados como fonte, quais informações são possíveis de serem obtidas e em quais anos.

Para a pesquisa foram utilizados os bancos de Despesas do Município de 2017 a 2021; Folha de pagamento de 2006 a 2013; Folha de pagamento de 2016 a 2022; e Relação de servidores de outubro de 2018 e 2022. Também foi utilizado o Relatório Resumido de Orçamento do FNDE de 2009 a 2021.

Após a Lei de Responsabilidade fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, os entes federados têm começado a disponibilizar informações fiscais em seus portais da transparência. O de Curitiba, por exemplo, existe desde 2010, porém, apenas a partir do final do ano de 2016 que a consulta possibilita a visualização e o *download* de bancos de dados. Anteriormente, a consulta era individual, podendo obter resultado apenas para um único servidor. Além disso, essas fontes têm grande potencial de estudos e de controle social, já que todo município ou ente federado possui uma folha de pagamento e um registro de suas despesas.

Dessa forma, os dados de Despesas disponíveis no Portal da Transparência² do município de Curitiba que possibilitam uma análise anual completa são dos anos de 2017 a 2021. No portal, há uma explicação do que são despesas e como são apresentadas. São todos os gastos feitos pela prefeitura e podem ser: correntes, aqueles utilizados para manutenção dos serviços públicos, como material de consumo, remuneração de pessoal, serviços de terceiros etc.; ou de capital, que são os investimentos, gastos com novos equipamentos e obras, como construção e reforma de escolas, hospitais, postos de saúde, pavimentação etc.

A apresentação das informações está em conformidade com o art. 35 da Lei Federal nº 4.320 de 1964 e de forma integrada com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e os princípios contábeis estabelecidos pela Resolução nº 750/1993, do Conselho Federal de Contabilidade. Os registros de classificação da despesa são efetuados como: valor orçado (dotação orçamentária), que depende de autorização legislativa e corresponde ao valor a ser utilizado para a manutenção da administração pública; valor empenhado, que consiste na reserva da dotação orçamentária para um fim específico, devendo registrar o nome/razão social do credor, valor e descrição do que será pago; e, valor liquidado, que registra efetivamente a despesa executada. No entanto, por ocasião do encerramento do exercício, conforme as normas da Lei Federal nº 4.320/1964, as

² Acessar o Portal da Transparência: Dados Abertos – Consultar bases de dados – Base de receitas e despesas – Histórico: Base de Dados.

despesas empenhadas e ainda não liquidadas são inscritas em restos a pagar não processados. Por fim, o valor pago consiste na entrega do numerário ao credor e só pode ser efetuado após regular liquidação da despesa (CURITIBA, 2012).

Dessa forma, os valores considerados para este estudo foram os valores liquidados (os efetivamente executados) com datas de transição da liquidação nos respectivos anos considerados neste estudo. Os bancos trazem informação das despesas da prefeitura e são disponibilizados por mês, havendo arquivos de um mesmo mês com mais de uma versão datados por dias diferentes. Também, os primeiros meses do ano podem apresentar informações do ano anterior. Sendo assim, os 76 bancos disponíveis com data de janeiro de 2017 a setembro de 2022 foram unidos em um único arquivo para então serem separados de fato por ano. Algumas informações aparecem repetidas e mesmo não havendo duplicação de arquivo mensal, quando agrupados anualmente pela data de transação (não do arquivo) ou mesmo nos registros mensais isolados, ainda há repetições de valores. Há casos discriminados 2, 3 ou até mais vezes. Os casos repetidos foram identificados e desconsiderados. Para redimir o problema, o Sistema de Protocolo da Prefeitura Municipal de Curitiba³ foi consultado para números de protocolos repetidos. Observou-se que se tratava de fato de duplicações da mesma informação, e, portanto, foram descartadas.

Importante ressaltar que o banco de Despesas não traz tão claramente os locais onde os valores foram despendidos. As subfunções da Educação, em termos e códigos contábeis, não preveem uma exclusiva de administração. A base de Despesas disponibilizada não traz as subfunções, mas apresenta as ações, elementos e subelementos. A descrição nesses itens como para a Educação Básica, Educação Infantil e Secretaria Municipal de Educação permitiu classificar aquelas destinadas para a administração. Nesse sentido, foi utilizada a Folha de pagamento e a base de funcionários e seus respectivos locais de lotação para conferência e confirmação da escolha metodológica. Essas outras bases também estão disponíveis no Portal da Transparência.

³ O número de protocolo identifica para onde a despesa é destinada, o número e valor de cada parcela. Assim, quando o valor era repetido e a parcela, ao consultar o protocolo no sistema de protocolo, era possível confirmar que se tratava de fato de uma repetição de informação. Disponível em: <http://consultaprotocolo.curitiba.pr.gov.br/index.aspx>.

Disso, evidencia-se a potencialidade que o Portal de Transparência traz para diversas pesquisas, pela extensão de informações e bases contidas nele. Contudo, como já apontado por outros estudos, as bases isoladas ainda carecem de melhor classificação dos centros de custos⁴, para quais subfunções e locais são destinados os recursos.

As folhas de pagamento de 2006 a 2013 não estão disponíveis no Portal, se referem ao mês de outubro de cada ano e incluem a lotação do servidor, se estão lotados na administração ou em escolas, por exemplo. Foram obtidas junto aos órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba para a Pesquisa Observatório de Remuneração Docente (PORD) realizada de 2013 a 2017 com recursos do Observatório da Educação/Capes.

As folhas de pagamento de 2016 a 2022⁵ são disponibilizadas de forma completa no Portal da Transparência, contendo todos os órgãos da prefeitura, bem como todos os meses, porém em arquivos mensais separados. Logo, para efeito de comparação com os demais anos, será analisado o mês de outubro, totalizando 15 anos que serão considerados na série histórica (2006 a 2013; 2016 a 2022).

Contudo, a folha de pagamento disponibilizada no Portal da Transparência não especifica onde o servidor está lotado, fazendo-se necessário recorrer a outras fontes para identificar o local de trabalho do servidor, se trata-se de uma escola, de algum órgão administrativo etc. A Relação de servidores⁶ também é disponibilizada no Portal, porém, fica disponível apenas no mês vigente, não havendo um repositório de tais informações. Por essa razão, análises específicas da administração em anos recentes são restringidas para 2018 e 2022, pois são os únicos anos que a autora possui a Relação de servidores que permitiu o cruzamento com os locais de lotação, e, portanto, a separação da administração dos demais locais. A autora solicitou os dados dos demais anos no portal, pelo Acesso à informação, contudo, a resposta final obtida após 9 meses foi: "...seu pedido de informações restou extraviado nos escaninhos do sistema. Face à extemporaneidade, não há sentido respondê-lo no presente momento".

⁴ Para onde é destinado o recurso, como escolas, administração, atividade fim ou atividade meio.

⁵ Portal da Transparência: Dados Abertos – Consultar bases de dados – Relações de servidores, cargos e encargos – Histórico: Base de Dados.

⁶ Portal da Transparência: Funcionários - Relação de Servidores/Empregados Ativos.

Dessa forma, ressalta-se a importância da manutenção das informações disponibilizadas, em série histórica, e a limitação de pesquisa e análise que a falta de informação pode causar. Assim, este estudo tem a limitação de poder analisar apenas os anos recentes de 2018 e 2022, quando se refere à separação da lotação em administração, pelo fato de não haver dados disponíveis.

Os estudos que utilizam a rotatividade para analisar a politização, em geral, o fazem por taxas anuais (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015; SILVA, 2017; CARDOSO; MARENCO, 2020; LOPEZ, 2022), havendo também a análise do período de mandato (LOPEZ; PRAÇA, 2018).

Considerando a temporalidade disponível, uma análise anual não é possível. Contudo, as folhas de pagamento de 2006 a 2013 possuem o local de lotação, e, juntamente com a relação de servidores do mês de outubro de 2018 e 2022, possibilitam verificar a rotatividade entre os mandatos do governo municipal.

Dessa forma, considerando os anos de período de mandato e os anos disponíveis das fontes de dados, o Quadro 2 descreve quais anos foram utilizados para a análise de rotatividade em cada mandato.

QUADRO 2 – ANOS CONSIDERADOS PARA ANÁLISE DA ROTATIVIDADE

Mandato	Período de governo	Anos considerados
Carlos Alberto Richa (Beto Richa)	2005 a 2008	2006
Carlos Alberto Richa (Beto Richa)	2009 a março 2010	2009
Luciano Ducci	março 2010 a 2012	2010
Gustavo Bonato Fruet	2013 a 2016	2013
Rafael Valdomiro Greca de Macedo	2017 a 2020	2018
Rafael Valdomiro Greca de Macedo	2021 a 2024	2022

FONTE: A autora (2023).

Optou-se pelo uso dos bancos financeiros por alguns motivos: a) pela disponibilidade dos dados, tanto recentes como antigos; b) porque a lotação dos servidores era obtida pela folha de pagamento nos anos de 2006 a 2013; c) as despesas permitem analisar o tamanho da administração, e, em série histórica possibilitam vislumbrar possíveis cortes ou mudanças na educação geral e na administração, que podem ser por mudanças no quantitativo de pessoal e/ou na remuneração dos servidores; e d) as folhas de pagamento permitem comparar a

remuneração dos servidores lotados na administração com os demais servidores da rede, lotados nas escolas, principalmente.

Para além da introdução e das considerações finais, a estrutura do trabalho foi construída em cinco capítulos. O primeiro trata da burocracia, do surgimento e da importância para o Estado moderno. Também traz resultados de outros estudos sobre a rotatividade da burocracia nos âmbitos federal e municipal. O segundo capítulo traz características estruturais da SME de Curitiba e da composição do quadro administrativo presentes na legislação, bem como características desse grupo burocrático. Além disso, traz uma reflexão dos blocos políticos que passaram pela prefeitura. O terceiro capítulo traz os resultados obtidos a partir do banco de Despesas, o quanto é investido em Educação em relação ao total de despesas da prefeitura, bem como o quanto a administração representa. O quarto capítulo traz os resultados obtidos a partir da Folha de pagamentos, que permite comparar a remuneração e o quantitativo de servidores administrativos em série histórica, ou seja, se houve aumento ou redução no número de servidores e nos salários, bem como comparar com os demais servidores que estão lotados em outros locais. O quinto capítulo traz a análise da rotatividade do quadro administrativo entre os mandatos. Por fim, são tecidas as considerações finais.

2 A BUROCRACIA

O advento da burocracia não se dissocia do Estado Moderno, cujo surgimento ocorreu de formas variadas nas diferentes nações. Uma versão prematura do Estado moderno originou-se no século XII na Sicília, onde Frederico II centralizou, de modo burocrático, o exército, a justiça, a polícia e a administração financeira, tirando-os do sistema feudal (HELLER, 1968).

Na Idade Média imperavam os dogmas religiosos, o pensamento político achava-se subordinado à fé e a propriedade feudal ditava a base do poder, eram os possuidores da terra que dominavam e administravam os grupos políticos. Na Renascença, o pensamento empírico começa a evoluir e o Estado moderno nasce da luta pelo poder absoluto, dos príncipes territoriais contra o imperador e a Igreja no exterior, e, contra os poderes feudais organizados em estamentos⁷ no interior (HELLER, 1968).

Os exércitos feudais eram privados e formados por mercenários, porém, as despesas para custear o crescente uso de armas que a transformação da técnica guerreira trouxe, exigiram uma organização centralizada dos meios necessários para guerra, o que supunha uma reorganização das finanças. Assim, a necessidade política de criar exércitos permanentes gerou uma transformação, em sentido burocrático, da administração das finanças em muitos lugares. Dessa forma, a evolução fez com que meios de autoridade e administração, antes de domínio privado, se tornassem propriedade pública no Estado moderno. O poder de mando, antes direito do indivíduo que possuía terras, passa a ser em provento do príncipe e depois do Estado (WEBER, 1999).

Desse tipo de organização, surge, para além do exército, uma série de outras tarefas que antes eram atribuídas às famílias, Igreja ou instituições locais, e que então o Estado teve que assumir, gerando novas necessidades. Assim, para além da esfera militar, foi necessário eliminar os traços feudais também na administração, mediante a racionalização técnica da concentração do poder político (HELLER, 1968).

A “administração” dos tempos feudais era algo acessório, com pouco ou nenhum controle. O aperfeiçoamento da técnica administrativa se deu mediante uma

⁷ A Sociedade Estamental era típica do período feudal. Os indivíduos pertenciam a estamentos, grupos sociais, cujo pertencimento se dava pela origem familiar, sem mobilidade social. A sociedade era dividida em quatro estamentos: Rei, Nobreza, Clero e Servos.

divisão do trabalho, a hierarquia de autoridades foi o artifício mais eficaz para conseguir a independência da unidade do poder do Estado. A ordenação, a regularização, a delimitação clara das competências, a existência de funcionários especializados, economicamente dependentes, que exercem sua atividade de modo contínuo e exclusivo, são aspectos que contribuíram para a formação consciente da unidade do poder estatal (WEBER, 1999).

Assim, por meio da burocracia, tornou-se possível eliminar as mediações feudais e instituir um caráter geral e unitário, ao qual todo súdito estaria vinculado. O modelo burocrático dá forma à estrutura e estabilidade à moderna construção do Estado. Devido a ele, a organização pôde expandir-se em todo o território, abrangendo todos os habitantes e assegurando uma unificação universal, central e regida por um plano do Estado (HELLER, 1968).

Também, uma ordenação jurídica racional e planificada é clamada para a organização da burocracia, bem como um direito sistematizado é reclamado pela economia capitalista do dinheiro, tanto para o direito privado como para a administração. Assim, com o uso das normas racionais nos tribunais, aliado ao forte poder executivo do funcionário, eliminou-se o direito do mais forte e produziu-se um aumento da segurança jurídica. Esse processo tornou possível a concentração do exercício legítimo do poder físico no Estado moderno (WEBER, 1999).

Em 1789, com a queda da monarquia absoluta e a abolição do feudalismo, foi instituída a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. As Constituições promulgadas após esse período foram influenciadas pelos seus ideários de liberdade e igualdade e incluíram os cargos públicos em seu texto. A Constituição francesa de 1791 já retira a venalidade e a hereditariedade de qualquer cargo público.

Assim, o serviço é para a sociedade e não mais para o governante, e todos os cidadãos, sem distinção de nascimento, podem ser admitidos nos cargos públicos. O burocrata torna-se servidor público. Esses eventos caracterizam a grande revolução da burocracia e evidenciam que a administração burocrática não está separada da dinâmica política.

Além disso, a eficiência, a responsabilização e a prestação de contas são características desejadas pelas instituições modernas. “O conceito de burocracia expressaria, de modo geral, o necessário processo de racionalização e

profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p.24).

2.1 O SENTIDO DA BUROCRACIA EM WEBER

O fenômeno burocrático constitui um dos problemas chave da sociologia e da ciência política moderna para muitos autores. Nesse campo, Max Weber ganha papel de destaque pela descrição do tipo ideal de burocracia, fornecendo uma visão bastante rica e matizada do desenvolvimento da burocratização (CROZIER, 1981).

A Sociologia constrói conceitos de *tipos* e procura regras gerais dos acontecimentos. Devido às especificidades de suas abstrações, assim como em toda ciência generalizadora, seus conceitos têm que ser mais amplos, mas oferece uma maior univocidade dos seus sentidos. Para que se exprima algo unívoco, a Sociologia, por sua vez, deve delinear tipos *puros* ou *ideais* dessas configurações, pois somente partindo do *tipo puro* ou *ideal* pode realizar-se uma casuística sociológica (WEBER, 2015).

Assim, a construção de tipos consiste em um método científico com o qual se pretende compreender a ação real. A partir do constructo puramente racional, é possível investigar e expor todos os desvios, todas as ações irracionais do comportamento. Conforme a empiria e os dados da experiência, fixa-se, de um modo racional e em ordem a um fim, como se desenvolveria a ação fora de toda a influência de afetos irracionais, para então incluir tais perturbações como elementos irracionais (WEBER, 1983).

A teoria econômica pura também faz uso de tal metodologia. As construções típico ideais apresentam-na como se esta operasse precisamente em ordem ao fim (no caso o econômico), sem perturbação alguma de erros e afetos. “Mas a ação só em raros casos, e mesmo assim de maneira aproximada, decorre tal como foi construída no tipo ideal” (WEBER, 1983, p.55). Esses tipos não costumam existir historicamente de forma realmente pura (HELLER, 1968). Assim, o tipo ideal não é um padrão a ser aplicado, com regras a serem seguidas. Weber vê um modelo e o tipifica *a posteriori*. Suas descrições podem ser utilizadas para comparações e compreensões, mas nunca como molde ideal a ser seguido.

Esse padrão conceitual reúne certas relações e eventos da vida histórica em um complexo concebido como um sistema internamente consistente. Tal construção é como uma utopia à qual se chegou pela acentuação analítica de certos elementos da realidade. Sua relação com os dados empíricos consiste em tornar os traços característicos com o tipo abstrato pragmaticamente claros e compreensíveis por referência a um tipo ideal. Este procedimento pode ser utilizado para fins heurísticos e expositivos. O conceito do tipo ideal pode ajudar a desenvolver a habilidade de *input* em pesquisa, não é hipótese, mas oferece orientação para a construção de hipóteses. Não é uma descrição da realidade, mas visa dar "meios de expressão" inequívocos a tal descrição. Em sua pureza conceitual, essa construção mental não pode ser encontrada empiricamente em nenhum lugar da realidade, é uma utopia. O tipo ideal é uma tentativa de analisar configurações historicamente únicas ou seus componentes individuais por meio de conceitos genéticos (WEBER, 1949).

Dessa forma, ao elaborar a descrição do tipo ideal da burocracia, Max Weber cultivou o campo para uma sociologia da área. A burocracia ainda continua sendo um setor de inquietações à análise científica e constitui-se como um dos problemas de base da sociologia e da ciência política moderna.

Em seus primórdios, o conceito de burocracia envolvia os saberes e práticas dos funcionários do Estado. É principalmente com Max Weber que a expressão começa a designar os funcionários cujas funções foram adquiridas pela sua qualificação técnica e que têm por finalidade racionalizar a estrutura organizacional (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Assim, a burocracia é parte fundamental da estrutura do Estado moderno. Da necessidade de gerir territórios de forma centralizada com um sistema de regras unitário, fechado e escrito, surge também a necessidade de uma ordenação jurídica racional e planejada clamada para a organização da burocracia, bem como um direito sistematizado. Esse processo tornou possível a concentração do exercício legítimo do poder físico no Estado moderno (WEBER, 1999).

Não se pode definir sociologicamente o Estado pelo conteúdo daquilo que faz, mas somente por um meio específico que lhe é próprio, nesse caso, a coação física. Não é seu meio único, mas o seu meio específico. É o que fundamenta o Estado, sem coação, as unidades pareceriam anarquias e não teriam recebido o nome de Estado (WEBER, 1999).

Dessa forma, o Estado é então definido como uma comunidade humana que reclama para si o monopólio da coação física legítima dentro de um território delimitado. Contudo, o poder de uma organização não pode ser garantido exclusivamente com o seu aparelho coativo. A legitimidade tem caráter determinante para validar o poder da autoridade político-social em questão, a sua busca é fundamental para que a dominação seja aceita interiormente e uma constituição racional-legal é a forma necessária de toda dominação permanente. Com a instituição de uma obrigação normativa, a dominação exercida de cima apresenta-se como ordenação normativa, vista de baixo (HELLER, 1968).

Assim, o Estado é uma relação de dominação apoiada no meio da coação legítima, e para que ele perdure, os dominados têm que aceitar o poder e autoridade dos dominantes. Vale destacar que na teoria weberiana, dominação é um caso especial do poder, “poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 1999, v.1, p.33), enquanto a “dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, 1999, v.1, p.33). Na sociologia, o conceito de dominação é mais preciso para esse caso, pois o poder é abstrato, podendo haver uma infinidade de situações que colocariam alguém em condições de impor sua vontade.

A ação social, o que inclui omissão ou tolerância, orienta-se pelo comportamento de outros - indivíduos conhecidos ou desconhecidos – na forma como ocorreram no passado, presente ou o que seria esperado no futuro. Pode ser determinada: de modo *racional referente a fins*, que utiliza as expectativas em relação ao comportamento de objetos do mundo exterior ou de outras pessoas, como condições e meios para alcançar seus fins próprios; de *modo racional referente a valores*, quando o comportamento se dá pela crença consciente no valor, seja ético, estético, religioso etc.; de *modo afetivo*, por afetos ou estados emocionais; e de *modo tradicional*, por costume arraigado (WEBER, 2015).

Toda ação, especialmente a ação social, pode ser orientada pela representação da existência de uma ordem legítima. A legitimidade pode estar garantida pela atitude interna, de modo afetivo, racional referente a valores ou religioso, mas também pelas expectativas de determinadas consequências externas.

Nesse sentido, uma ordem é denominada *convenção* quando sua vigência está garantida por um determinado círculo de pessoas que reprovará um comportamento discordante. É denominada também *direito*, quando está garantida externamente pela probabilidade de coação física ou psíquica, exercida por determinado quadro de pessoas cuja função específica consiste em forçar a observação dessa ordem ou castigar sua violação (WEBER, 2015).

A vigência legítima pode ser atribuída a uma ordem pelos seus agentes em virtude da tradição, pela vigência do que sempre foi; pela virtude emocional de uma crença afetiva, pela vigência do novo revelado ou do exemplar; em virtude de uma crença racional referente a valores do que se reconhece como válido; e, em virtude de um estatuto existente em cuja legalidade se acredita e se considera legítima, por um acordo entre interessados ou pela imposição baseada na dominação julgada legítima. Nesse sentido, o poder governamental pode pretender para si o poder legítimo para imposição das ordens (WEBER, 2015).

Para justificar a submissão, Weber (1999) apresenta três tipos puros de dominação legítima. A vigência de sua legitimidade pode ser de caráter *tradicional*, baseada na crença em santidades, oriunda dos costumes e tradições que a legitimam, é o caso do patriarca e do príncipe patrimonial; de caráter *carismático*, baseada no dom de graça pessoal, na veneração, na entrega pessoal e na confiança depositada em um líder, em um indivíduo que exiba revelações ou atos heroicos, assim como são com os profetas, os grandes demagogos e os chefes de um partido político; e de caráter *racional*, baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando dos nomeados para exercer a dominação, ou seja, a *dominação legal*. Independentemente do tipo, toda dominação de uma pluralidade de pessoas requer um quadro administrativo, cuja ação é dirigida à execução de disposições gerais e ordens concretas. A dominação baseada em estatutos legais sustenta regras racionalmente criadas que dão direito de mando para aqueles nomeados exercerem a dominação. Esse tipo de dominação se dá não só pela força na crença de validade na legalidade, mas também na “competência” funcional regida pelas regras criadas de modo racional, há obediência no cumprimento dos deveres instituídos, uma dominação tal como exercem os funcionários do Estado moderno.

Assim, na realidade, os motivos que levam à obediência vão desde o medo à esperança, bem como fatores de interesses ou sentimentos que podem influenciar na

submissão. Os tipos puros raramente são encontrados na empiria, há variações, transições e combinações complexas. Contudo, os fundamentos legítimos da submissão levam aos três tipos “puros” de dominação, cuja compreensão é basilar para a estrutura da dominação.

Portanto, para este estudo que busca compreender se o perfil da burocracia administrativa da SME pende mais para a de funcionário de carreira ou para o funcionário político, duas formas de dominação ajudam a compreender o tema de interesse. A dominação racional-legal, pois tem a figura do servidor de carreira, dada pela técnica, e, a dominação carismática, pois enraíza o pensamento de vocação política.

Iniciando pela força da legalidade, a dominação racional-legal se baseia nas seguintes concepções: 1) todo direito pode ser estatuído de modo racional, devendo ser respeitado por todos aqueles que estejam dentro do território delimitado em questão, sejam eles membros ou visitantes; 2) todo direito é uma série de regras abstratas, cuja aplicação ao caso particular cabe à judicatura que deve seguir os princípios indicados de forma geral; a administração é o cuidado racional para manter os interesses da unidade; 3) o senhor legal típico, seja funcionário público ou não, deve seguir a ordem impessoal em suas disposições; 4) a obediência é “ao direito” e não ao senhor; quem obedece, só o faz por ser membro da associação, no caso do Estado, o cidadão; e, por fim, 5) os membros da associação obedecem ao senhor, não por sua pessoa, mas pelas ordens impessoais e, portanto, estão obrigados à obediência das ordens.

A superioridade técnica é o que caracteriza o predomínio da estrutura burocrática em relação a outras formas de organização. Uma vez instituída, constitui-se em uma das estruturas sociais mais difíceis de destruir. É um instrumento de poder de grande relevância para quem controla o aparelho burocrático (WEBER, 1999).

Weber trata da burocracia em diversas obras, havendo uma exclusivamente para o tema: O que é a burocracia (1991). Nela, o autor aponta os traços característicos da burocracia.

O primeiro deles fala sobre o princípio das competências oficiais fixas ordenadas, em geral, normativamente, ou seja, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos. Isso implica que todas as atividades regularmente necessárias para os objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas como deveres

oficiais. Os poderes de mando necessários para tais deveres também estão fixamente distribuídos e são delimitados por normas e regras referentes aos meios coativos que possam empregar. O cumprimento normal e continuado desses deveres, assim como o exercício dos direitos correspondentes é garantido por um sistema de normas para o qual somente prestam serviço pessoas com qualificação regulamentada. Essas características constituem a *autoridade burocrática* no governo público e legal.

O segundo trata da *hierarquia de cargos* e de diversos níveis de autoridade em um sistema de subordinação estritamente organizado. Esse sistema permite a fiscalização das instâncias inferiores pelas superiores, ao mesmo tempo que possibilita a apelação à uma instância superior. Esse princípio de hierarquia dá-se em qualquer estrutura burocrática, sejam estatais, eclesiásticas, organizações partidárias ou empresas privadas. Quando as *competências* são determinadas, a subordinação hierárquica não implica, ao menos em cargos públicos, que a autoridade superior esteja encarregada das questões relacionadas às instâncias inferiores, pelo contrário, uma vez que um cargo é criado, tende a continuar existindo e a ser desempenhado por outro titular.

O terceiro princípio coloca que a administração moderna tem base em documentos escritos que são resguardados por um quadro de funcionários. Esses arquivos, em conjunto com os funcionários públicos, integram uma repartição que é separada da vida privada do indivíduo. Tanto o trabalho, os fundos, assim como os equipamentos públicos estão separados da propriedade privada do funcionário, fato condicionante para a organização moderna.

O quarto princípio traz a preparação para o cargo. Administrar um cargo de forma especializada implica em intensa instrução para a realização das atividades oficiais. Isso se aplica a todos os empregados modernos das empresas privadas, como aos funcionários estatais.

O quinto trata o cargo como primário e exclusivo, diferentemente do passado quando era apenas secundário, acessório. A atividade oficial requer o emprego da plena força de trabalho do funcionário, independentemente de o tempo de trabalho obrigatório no escritório poder estar fixamente delimitado.

Por fim, o sexto trata do saber técnico, jurídico, administrativo ou contábil que o funcionário adquire. A administração realiza-se de acordo com regras que são aprendidas e cujo conhecimento se torna uma arte especial, uma posse dos

funcionários. Contudo, não há apropriação do cargo, que de forma alguma é passado de forma hereditária, como acontecia no passado.

Além desses traços, Weber coloca como situação do funcionário a ocupação como profissão, que envolve não só a preparação para atuação por um longo período, mas também exames como requisito de entrada e uma fidelidade para com a atividade, em troca de uma existência segura, de uma posição vitalícia e, em geral, de um *status* social. Além disso, há a perspectiva de uma carreira dentro da hierarquia, com progressão por tempo de serviço e exames ou diplomas.

O salário recebido, bem como a pensão na velhice, é calculado segundo o *status* do tipo de função realizada, e são a garantia de manter o funcionário em seu posto. A posição vitalícia assegura que a função possa ser executada de acordo com seus deveres, livre de opiniões, pressões ou influências, inclusive dos governantes.

A disciplina, a organização e o controle de serviço estão fortemente presentes na atuação dos burocratas. Cada indivíduo está ligado ao todo, funcionam como um mecanismo cujo interesse é manter-se funcionando e exercendo sua autoridade.

Obviamente que devido às características de um quadro burocrático estável, que incluem salário monetário, preparação e manutenção, há um dispêndio financeiro nos gastos públicos. Contudo, a administração burocrática tende a ser mais “econômica” que outros tipos de administração.

A técnica burocrática é tida como principal característica da sua prosperidade quando comparada a toda outra forma de organização. “O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados” (WEBER, 1991, p.37).

Além disso, a burocracia tem como qualidade a rapidez, a certeza, a expertise dos documentos e normas, a estabilidade, a subordinação estrita, a redução de desacordos e de custos. Quando tarefas complexas estão em questão, o trabalho burocrático remunerado é mais preciso e mais barato. Assim, a burocracia quando planejada é superior a todas as outras formas de administração.

Um quadro burocrático racionalmente organizado não segue a um senhor, mas as diretrizes normativas do sistema. Assim, continua funcionando independente da troca de seu senhor, como é o caso dos governantes eleitos, inclusive os de oposição. Diante de seus funcionários especializados, todo senhor encontra-se na situação de um “diletante” e toda burocracia tende a aumentar essa superioridade

profissional proveniente do conhecimento adquirido, não revelando os seus conhecimentos.

Em um Estado moderno, o domínio efetivo está presente no cotidiano do funcionalismo militar e civil, e não sob controle dos parlamentares ou declarações do senhor. O poder da burocracia plenamente desenvolvida é enorme e pode ser exercido também dentro do Estado. A organização burocrática é o meio de poder tecnicamente mais desenvolvido nas mãos de quem dispõe dela, contudo, a burocracia pode impor suas ideias dentro do complexo social em questão (WEBER, 2004).

Todavia, o governante necessita de cometimento com as políticas públicas de seu governo, cuja ideologia política são as de seu partido, e as quais foram eleitas pela população. Para tanto, necessita lograr o engajamento da burocracia em prol da implementação e execução das políticas, o que pode ser de difícil êxito. É onde entra a figura do funcionário político e da política por vocação enraizada na dominação carismática em sua mais alta forma.

A devoção ao carisma pessoal do líder significa que ele é considerado como o guia “vocacionado” dos homens e que estes se submetem à sua dominação porque acreditam nele, e não por força da tradição ou do estatuto. Esse tipo de liderança é visto no líder de partido no parlamento. Contudo, esses políticos “vocacionados” não são os atores decisivos no funcionamento da luta política pelo poder, muito mais determinante é o tipo de meio que lhe está disponível (WEBER, 2020).

Os poderes politicamente dominantes se afirmam em sua dominação da mesma forma que os outros tipos. Toda dominação requer de um lado a ação humana de obediência e de outro, a disponibilização dos bens materiais necessários para o uso coercitivo da violência: a equipe pessoal administrativa e os meios da administração (WEBER, 2013).

A solidariedade da equipe administrativa na operação política de dominação permeia não só a legitimidade, mas seus interesses em privilégios, ordenado, honra e medo em perder os benefícios. No passado, os funcionários estamentais possuíam os meios materiais próprios, de guerra, financeiro ou bens de qualquer tipo que lhes conferia uma partilha do poder para se colocarem onde desejavam (WEBER, 1999).

Contudo, com o Estado moderno, a equipe administrativa é separada dos meios materiais de serviço. Não há mais um funcionário público que seja proprietário

pessoal de qualquer bem utilizado pelo Estado. Os meios passam a estar em “posse” dos dirigentes e são desapropriados dos funcionários (WEBER, 2013).

Ao longo desse processo de desapropriação, surgiu um novo tipo de “político de profissão e vocação” a serviço dos príncipes e de sua luta política. Fizeram disso um ideal de vida e uma fonte de renda, já que quando triunfantes, eram compensados com prebendas, doação de terras e gratificações (WEBER, 2020).

Há duas maneiras de fazer política sua profissão e vocação, viver “para” a política ou “da” política. Um não exclui o outro e em geral quem vive “para” a política faz disso seu ganha-pão (WEBER, 2013).

O político profissional que vive “da” política pode ser o puro funcionário assalariado, em cargos de todo o tipo em partidos, jornais, cooperativas, organizações de seguro social, em municipalidades ou na administração do Estado, distribuídos pelos chefes de partido a seus partidários, pelos bons e leais serviços prestados. Assim, as lutas partidárias não são apenas disputas pela consecução de suas ideologias, mas também para controlar a distribuição de empregos. “Uma mudança político-partidária de prefeitos na França, era tida sempre como uma revolução maior e gerava mais ruído do que uma modificação no programa de governo.” (WEBER, 2020, p.22)

Ao mesmo tempo que acontecia a ascendência do funcionalismo especializado, se perpetrava o desenvolvimento dos “políticos dirigentes”. Surgiram colegiados e repartições públicas ocupadas por funcionários oficiais de confiança do príncipe, que era quem tomava, por fim, as decisões. O príncipe esgueirava-se do inevitável funcionalismo especializado, mas mantinha domínio na direção suprema. Isso mudaria com os parlamentos e o desejo pelo poder dos líderes de partidos.

Onde as dinastias se mantiveram no poder, os interesses do príncipe encontraram o do funcionalismo contra o parlamento e sua aspiração ao poder. Os funcionários tinham interesse de que as posições diretivas e ministeriais fossem ocupadas por seus pares e se tornassem forma de ascensão de suas carreiras. Em contrapartida, para o monarca interessava nomear os funcionários que lhe eram dedicados. A condução política para confrontar o parlamento se deu na direção de uma liderança unificada na figura de um ministro-funcionário. É quando se desenvolve o “gabinete” com o líder unificado do parlamento detendo o poder político decisivo, o do partido dominante (WEBER, 2020).

O partido dominante necessitava de um órgão no qual pudesse confiar, composto apenas por suas lideranças, ou seja, de um gabinete com um líder, de um chefe de gabinete que se responsabilizasse por todas as decisões tomadas frente ao público, inclusive o parlamentar. Esse sistema inglês de ministérios parlamentares foi adotado na Europa, contudo, na América e nas democracias influenciadas por ela, se deu por eleições populares, onde o líder escolhido do partido vencedor chefia o quadro de funcionários por ele nomeados, ficando dependente de aprovação do parlamento apenas as questões orçamentárias e legislativas (WEBER, 2020).

O ministro representa o grupo político no poder e lhe compete pôr em prática o programa do grupo ao qual pertence, avaliando as propostas colocadas pelos funcionários especializados, bem como direcionando seus subordinados conforme as diretrizes de seu partido. Numa empresa privada o processo é semelhante, o verdadeiro soberano, ou seja, a assembleia de acionistas está destituída de influências sobre a gestão dos negócios tanto quanto um “povo” dirigido por funcionários especializados. Os membros do “conselho de administração”, que são quem têm poder político de decisão, definem as diretrizes econômicas e escolhem alguém competente para dirigir a empresa, pois que elas próprias não têm a capacidade para geri-la tecnicamente (WEBER, 2013).

O desenvolvimento da política em uma “empresa” demandou uma especialização na luta pelo poder e em seus métodos, da mesma forma que tal luta provocou o desenvolvimento dos partidos. Tais feitos geraram a separação dos funcionários em duas categorias: de um lado, os funcionários de carreira e, de outro, os funcionários políticos. Os funcionários políticos, no sentido próprio do termo, são, em regra geral, reconhecíveis externamente pela circunstância de que é possível transferi-los, demiti-los ou colocá-los à disposição. É o caso dos prefeitos franceses ou de outros países em que os funcionários estejam em firme oposição à “independência” dos funcionários com funções judiciárias. Também, na Inglaterra, são considerados funcionários políticos aqueles que se divorciam do funcionalismo quando há uma mudança majoritária do parlamento e, portanto, do gabinete (WEBER, 2020).

Ante o exposto, este estudo entende que a burocracia administrativa da Secretaria Municipal de Educação (SME) Curitiba é composta tanto pelos funcionários de carreira, como por funcionários políticos, assim como a coexistência da técnica e

política. A administração da rede possui características peculiares. Há servidores técnicos estáveis (4%) com cargos específicos da administração, que podem ser classificados como de carreira; há os comissionados, que representam 1%, que são os da alta burocracia, como os cargos de secretário da educação, chefe de gabinete e superintendente, por exemplo, que totalizam apenas 7 casos e que podem ser classificados como funcionários políticos; porém, 95% do quadro ocupa a administração por indicação, são cargos nomeados, sem estabilidade na administração e podem ser deslocados de lá. Esse mesmo grupo é estatutário da rede, são servidores de carreira da educação, que prestaram concurso especialmente para professor. Dessa forma, a maior parte da burocracia da administração da SME de Curitiba pode tanto ser considerada de carreira, pelo vínculo que possuem com a rede, como política pelo critério de indicação.

É o que este estudo busca responder, o quanto a composição da burocracia administrativa da SME de Curitiba é influenciada por critério político. Mesmo havendo uma interdependência das dimensões técnica e política, este trabalho busca entender se o perfil dos burocratas pende mais para o de funcionários políticos ou de carreira.

Porém, primeiramente, para um melhor entendimento da burocracia, o próximo item trata das características da burocracia federal. É então seguido por estudos sobre politização e rotatividade em municípios e, pelo caso específico da SME Curitiba.

2.2 CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA FEDERAL

A Constituição Federal (CF) de 1988 é o principal marco da nova era. A partir dela, medidas importantes foram tomadas para reformar o Estado brasileiro. Em se tratando da administração pública, a CF traz maior profissionalização do serviço público, principalmente pela exigência do concurso público para recrutamento.

A burocracia pública é entendida como o quadro estável do Estado, servidores que não são eleitos por voto popular. Na busca de uma melhor compreensão do funcionamento do Estado, a literatura brasileira tem buscado diferentes temas e enfoques. Um deles é a classificação da burocracia em alto, médio e baixo escalão. No alto escalão estão aqueles que atuam no processo de produção de políticas públicas; no de médio escalão se encontram aqueles que operacionalizam as

estratégias formuladas e que conectam as fases de formulação e implementação, são o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas; e no de baixo escalão, se encontram aqueles também denominados como burocratas de nível de rua, que são quem implementam as políticas (CAVALCANTE; LOTTA; 2015). Nesse sentido, a burocracia se destaca por ser um grupo de alta relevância no processo de implementação de políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018). Apesar dessa caracterização do tipo de burocrata e de sua atuação, a empiria mostra que tal separação não é nítida, esses atores podem estar presentes em todos os processos da política, um burocrata de nível de rua, por exemplo, pode atuar em todos os níveis da política (LIPSKY, 2019).

A burocracia brasileira, tal como grande parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada em dois grupos: a burocracia efetiva cuja entrada se dá por meio de seleção como os concursos públicos; e a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e mantém conexões com a esfera político-partidária (LOPEZ, 2015a).

A relação entre política e burocracia é um aspecto central em como os governos funcionam. É na esfera política onde se disputa os encaminhamentos das políticas públicas e as burocracias são as responsáveis pela sua gestão, se tornando assim o principal canal de entrega de bens e serviços aos cidadãos. Nos cargos nomeados, a relação entre política e burocracia é inerente (LOPEZ, 2015a).

Segundo Lopez (2015a), o tema sobre burocracia de nomeação apresenta duas posições no debate brasileiro. A primeira coloca que os cargos de livre provimento ocorrem de forma ampla e são uma continuação do velho clientelismo, uma forma de moeda de troca em busca de apoio político. Tal prática é vista como negativa por desestruturar o funcionamento das organizações públicas pela sua baixa capacidade, causando descontinuidade e ineficiência administrativa, além de facilitar a corrupção (GRAEF, 2008 e 2010; SANTOS, 2009; LEWIS, 2008; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017). A segunda se pauta na linha política em obter maior controle sobre as políticas, uma vez que funcionários de carreira podem agir em desacordo com as preferências dos governantes e com aquelas manifestadas nas eleições. Os cargos nomeados podem facilitar a implementação das políticas e inovar estratégias de gestão (PACHECO, 2010; D'ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2009; BATISTA, 2015). Tal

posição pode ser reforçada pelo dilema de alguns sistemas administrativos europeus que praticamente eliminaram o espaço das nomeações discricionárias e obtiveram um engessamento da capacidade burocrática em relação às novas orientações programáticas (PETERS; PIERRE, 2004).

Arranjos institucionais com alta capacidade técnico-administrativa, combinada a organizações profissionalizadas e coordenadas intra e intergovernamentais, têm mais chances de obter um melhor desempenho na entrega de resultados. Os com alta capacidade político-relacional buscam aumentar o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016).

As implicações da influência política e partidária sobre a burocracia de livre nomeação sempre estão em pauta, especialmente na mídia. As percepções em geral são negativas pela forma pela qual as nomeações foram apropriadas como clientelismo e patronagem pelo sistema político, o que é ainda mais acentuado em burocracias regionais que possuem uma estrutura menor comparada à federal. A reação a esse fenômeno foi ampliar a fatia de cargos destinados aos servidores de carreira (LOPEZ, 2015b).

Estudos sobre a burocracia federal de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) indicam que sua maior parte é constituída por servidores efetivos (72,9%). Há inclusive uma cota definida por lei⁸ que exige o mínimo de 50% para os níveis 1 a 4 e 60% para os níveis 5 e 6⁹, oficializando percentuais médios observados (FREIRE et al, 2014).

A administração federal em cargos DAS apresenta taxa média anual de rotatividade de aproximadamente 30%, com pico no primeiro ano do mandato (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015). A cada novo mandato, há um novo pico de rotatividade que cai a partir do segundo ano de governo (LOPEZ, 2015b). O tempo mediano de permanência no mesmo cargo é de 25 meses. Características como nível de cargo DAS, vínculo com serviço público, local onde atuam e permanência do ministro influem no tempo de permanência (LOPEZ; PRAÇA, 2018). Quando há mudança do partido no controle do ministério, a rotatividade aumenta

⁸ O Decreto nº 5.497 de 2005 estipulava uma cota mínima de 75% de servidores públicos nomeados para cargos de DAS 1 a 3 e 50% para cargos de DAS 4, deixando os níveis mais altos (5 e 6) isentos de cotas. O Decreto nº 9.021 de 2017 passou para 50% a cota mínima para DAS 1 a 3 e 60% para os níveis 5 e 6.

⁹ Os níveis de DAS variam de 1 até 6. Os níveis 1 e 2 são mais relacionados a atividades operacionais. Já o 3 é atribuído aos coordenadores. O nível 4 geralmente equivale a coordenador-geral; o 5 a diretor; o 6 a secretário nacional ou presidente de fundação.

aproximadamente 20%, enquanto quando o partido é mantido com troca apenas do dirigente, a rotatividade aumenta em 11% (LOPEZ, 2015b).

A rotatividade, assim como a politização da burocracia é apontada com argumentos favoráveis e desfavoráveis. Os prós incluem novas soluções e ideias, evitar acordos com *lobbies* ilícitos, correções nas relações entre políticos e burocratas, além do fato de um indicado poder atuar de forma inesperada e antagônica aos princípios políticos em questão. Os contra incluem a perda da expertise organizacional, a dificuldade na avaliação do desempenho, o aumento de custo para treinar e monitorar novos agentes, desperdiçar as redes informais de poder que burocratas já possuem e tornar órgãos com alta rotatividade não atraentes para servidores qualificados (PIRES e GOMIDE, 2016).

A rotatividade de burocratas é, plausivelmente, um dos fatores que afetam a continuidade de políticas públicas no Brasil. De acordo com Lewis (2008), a eficiência é afetada pela alta instabilidade que uma maior rotatividade produz, não permitindo que os indivíduos em tais cargos possam obter expertise em suas funções.

Para além do vínculo do servidor e da rotatividade, alguns estudos (DARAÚJO; LAMEIRÃO, 2011; LOPEZ, 2015a; LOPEZ; PRAÇA, 2018; LOPEZ; SILVA, 2019; LOPEZ; SILVA 2020; LOPEZ; MOREIRA, 2022) analisam a filiação a partidos políticos como possível aspecto da politização na esfera federal. Porém, há que se ter cautela no uso da partidarização como grau de politização por algumas razões.

Trata-se de um dado que subestima e enviesa as informações sobre a adesão prática aos programas partidários, já que a maior parte dos nomeados não são filiados, o que dificulta a obtenção de uma estimativa das preferências dos servidores por meio das filiações. Além disso, há partidos mais orgânicos que têm mais chances de apresentar maior proporção de filiados, já que a filiação é uma prática mais usual nesses partidos, embora isso não retrate maior ou menor politização das escolhas dos nomes. Também, a possibilidade de afiliação a um partido político é uma virtude cívica relevante nas sociedades democráticas, que permite o ingresso do cidadão no debate de ideias da arena pública e partidária, dessa forma, não se pode categorizar filiados como um tipo indesejável no serviço público. Por fim, os dirigentes públicos da alta burocracia são responsáveis pela formulação e implementação de políticas, assim, espera-se que representem as mesmas orientações políticas que as do governo em

questão, porém, não há indicativos claros quanto à desejabilidade desses servidores possuírem forte orientação partidária (LOPEZ, 2015a).

Para além dessas considerações, os resultados sugerem que não é predominantemente por meio da filiação formal que os vínculos partidários dos nomeados se manifestam. O percentual de filiados a partidos políticos não é expressivo, com menos de 15% no médio escalão e menos de 30% no alto escalão (LOPEZ; SILVA, 2019). Lopez (2015b) confirma esses índices indicando um percentual de 13% de filiação partidária no governo federal e um crescimento do percentual de acordo com a hierarquia do cargo. Cargos da alta burocracia têm maior percentual de filiados, porém, o nível mais alto desse grupo (DAS 6), que supostamente seria o que apresenta maior influência política é composto em 2/3 por não filiados, ou seja, sua maioria não tem filiação partidária.

Lopez e Moreira (2022) colocam que do grupo de funcionários nomeados do governo federal em 2016, 94% ocupam cargos de médio escalão (DAS 1 a 4), 66% são vinculados ao setor público e 88% não são filiados a partidos. O percentual de filiação dos funcionários de fora do serviço público é de 7% enquanto o do núcleo duro das carreiras, do chamado Ciclo de Gestão, é de 17%. Os números não são extravagantes, pois 8% da população brasileira estava filiada a um partido em 2015 (LOPEZ; PRAÇA, 2018)

Como variável determinante para o tempo de sobrevivência, a filiação se mostrou com efeito pequeno e com sinal invertido no médio escalão e não significativo, no alto escalão. Isso sugere que a filiação formal a um partido pode não ser tão central e que a influência político-partidária se manifeste por meio alternativos (LOPEZ; SILVA, 2019).

A filiação é um aspecto da politização, mas o vínculo formal com o partido não é o critério mais importante. A proximidade ideológica pode se manifestar não pela filiação, mas por outros meios combinados. Em um *survey* aplicado aos ocupantes de cargos DAS 1 a 5, em 2014, os laços de confiança, a rede de relacionamentos e a afinidade político-partidária foram apontados por 77%, 55% e 19%, respectivamente, dos respondentes como importantes ou muito importantes para as nomeações ocorridas. Os indicados por pertencimento ao partido podem ser considerados como obedecendo a uma lógica de *vínculos fortes*. Esses nomeados são recomendados diretamente por chefes partidários. Já os ministros e os principais burocratas podem

também contar com *laços fracos*, com pessoas que não são membros do partido, mas têm conexões de amizade com os que estão no poder e/ou conhecimentos considerados relevantes para a formulação de políticas (LOPEZ; PRAÇA, 2018).

Esses estudos que se dedicaram a analisar a filiação da burocracia, o fizeram por meio de acesso ao título de eleitor e filiação dos servidores disponibilizados na época pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Após a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709/2018, essas informações não estão mais disponíveis.

Os estudos que analisam a burocracia têm se concentrado de forma geral no governo federal (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; CAVALCANTE; LOTTA; YAMADA, 2018; FREIRE et al., 2014; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015; LOPEZ; PRAÇA, 2018; PALOTTI; CAVALCANTE, 2018; D'ARAUJO; LAMEIRÃO, 2011; BERSCH, PRAÇA; TAYLOR, 2017; LOPEZ; SILVA, 2019; LOPEZ; SILVA, 2020; BOTELHO; HELD, 2021; etc.). Nesse sentido, um ponto a ser explorado são as características das burocracias estaduais e municipais, em todas as dimensões (LOPEZ; PRAÇA, 2018). É sobre o que o próximo subcapítulo trata, estudos que se dedicaram a compreender a politização da burocracia municipal.

2.3 A POLITIZAÇÃO NA BUROCRACIA MUNICIPAL

Após 1988, houve uma crescente demanda dos serviços sociais em razão da universalização dos direitos sociais e na garantia formal de acesso promulgados na CF. Ainda que isso não se realize plenamente na prática social, foi necessária uma modificação e expressiva expansão da administração pública. Foram criados mecanismos que garantissem o controle externo e o acesso à informação, como o Ministério Público e a previsão do que seria a Lei de Acesso à Informação. Outra característica marcante da CF/88 foi a municipalização de políticas públicas que tornou o município o maior responsável por garantir grande parte das políticas locais e deu aos municípios um caráter de ente federativo.

Contudo, há poucos estudos que se dedicaram a observar a burocracia em municípios. Dos trabalhos pesquisados com os descritores já citados anteriormente, foram encontrados apenas quatro que investigam a burocracia nos municípios.

O mais antigo é de Batista (2015) e se volta para o efeito da qualidade da burocracia na implementação de recursos federais. Utiliza dados de auditorias

realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) que fiscaliza o uso das transferências. A cada sorteio, 60 municípios foram escolhidos de forma aleatória entre aqueles com até 500 mil habitantes. A pesquisa considerou 14 sorteios de 2003 e 2004, o que totaliza 710 municípios. Os resultados mostram que as falhas de implementação e o número de irregularidades são maiores quando há inadequação da burocracia, quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior, menor é o número de falhas e irregularidades na implementação de recursos federais. O efeito da politização é analisado por meio do percentual de funcionários que não são estatutários.

O segundo é uma tese de doutoramento de Silva (2017) que propõe um Índice de Qualidade da Burocracia Municipal (IQBM) que considera o nível de escolaridade, terceirização e politização para analisar a capacidade de promover políticas inovadoras. Os resultados indicam que a capacidade da burocracia, o alinhamento político e a receita municipal aumentam as chances de inovação. A politização é considerada pela razão entre o número de burocratas comissionados e o número de burocratas estatutários acrescidos dos de contrato por Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O terceiro é de Cardoso e Marengo (2020) que se debruça sobre os cargos comissionados em municípios de até 20.000 habitantes. Como resultado, revela uma complexidade da administração pública municipal por obter diferentes cenários em relação aos efeitos da capacitação e da quantidade de servidores comissionados como elementos preditores de um melhor desempenho. Contudo, aponta que os municípios com maiores quantidades proporcionais de cargos comissionados apresentam menores resultados de desempenho municipal. Para analisar a politização utilizam o percentual de cargos comissionados em relação à administração direta e à população do município.

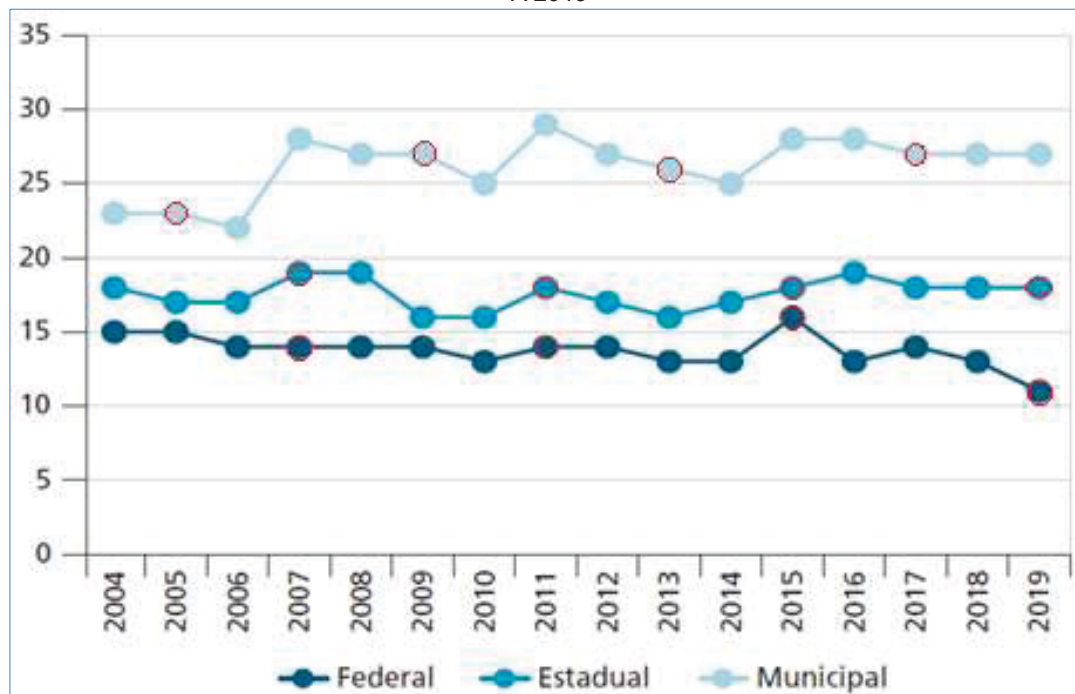
O último e mais atual é um artigo tecnológico de Lopez (2022) que coloca a fragmentação partidária e os incentivos das regras eleitorais como principais causas da rotatividade de dirigentes. O foco do estudo é na rotatividade, contudo, para os resultados estaduais e municipais utiliza dados de Teles e Lopez (2023), ainda no prelo na época. O estudo considera possíveis causas para a rotatividade, implicações e coloca um prognóstico de como mudar, apontando uma burocracia decisória responsiva, que não precise mudar a cada troca de governo. Coloca também a

necessidade de uma agenda de pesquisa aplicada que identifique os fatores que explicam a rotatividade dos dirigentes na burocracia municipal.

Teles e Lopez (2023) definem que o segmento chamado de burocracia dirigente é o nível intermediário da burocracia, que fica entre a burocracia que realiza os serviços diretamente ao cidadão e às instituições políticas responsáveis pelas decisões durante o governo. Um aspecto geral presente na composição da burocracia dirigente é a seleção discricionária de seus integrantes, por meio do livre provimento e da influência de representantes eleitos ou seus partidos sobre tais escolhas, mesmo que em nível variável. Quando o elemento partidário não está presente, pressupõe-se que a afinidade seja um fator considerado, sem desconsiderar a competência técnica. Como combinar competência e afinidade (ou confiança) responderia a maior parte de variações de escolha dos dirigentes. Independentemente de seu perfil, a burocracia dirigente é parte necessária do esforço para compreender o ciclo das políticas e as características organizacionais do próprio setor público.

Os autores utilizam o percentual de recrutados não estatutários juntamente com a proporção de filiados para mensurar a patronagem política. A figura 1 mostra as taxas de filiação encontradas para os municípios, estados e governo federal, com destaque de contornos em vermelho para o primeiro ano de gestão do governo eleito nas eleições do ano anterior.

FIGURA 1 - TAXA DE FILIAÇÃO DOS DIRIGENTES FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS, 2004 A 2019

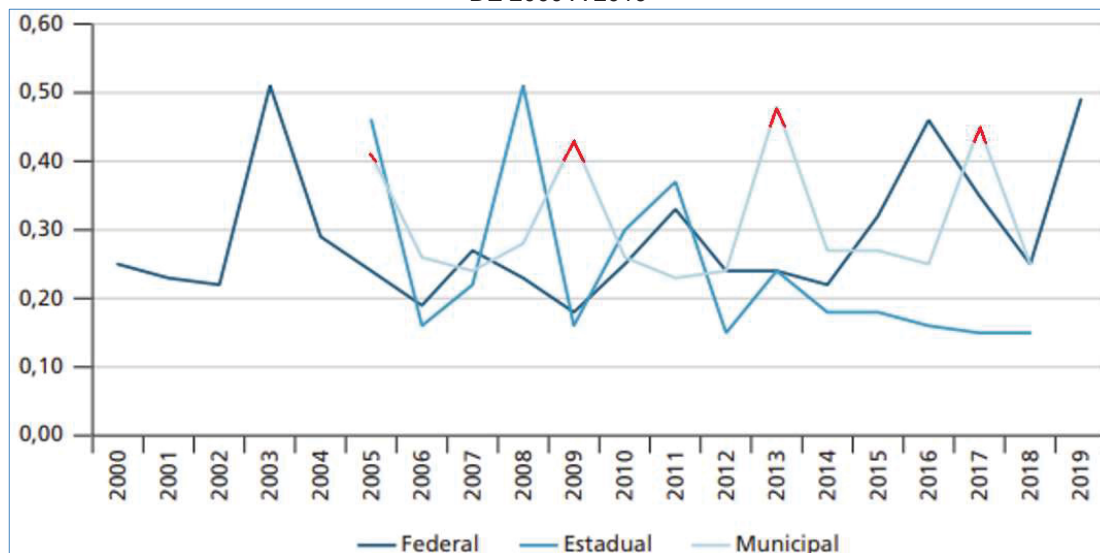


Fonte: Adaptado de Teles e Lopez (2023).

Os resultados mostram que a taxa de filiação dos dirigentes municipais é maior que nos estados e no governo federal, em torno de 25% a 30% desde 2007. Os estados apresentam valores que variam entre 15% e 20%, e o nível federal entre 10% e 15%, na maior parte dos anos. Um fato interessante é que não há picos nas taxas no primeiro ano de entrada do governo eleito, representados por contornos vermelhos. A variação nas taxas ao longo de toda a série histórica não é alta, em torno de 5%, e, a partir de 2007, o primeiro ano de governo após eleições apresenta taxas ainda mais próximas. Os picos ocorrem em anos anteriores às eleições locais, ou seja, exatamente na metade da gestão municipal.

Além disso, a taxa de filiação de dirigentes não estatutários é superior à dos estatutários em 5 pontos percentuais (TELES; LOPEZ, 2023). A rotatividade média anual dos dirigentes federais, estaduais e municipais é mostrada na Figura 2, com destaque de contornos em vermelho para o primeiro ano de gestão do governo municipal eleito nas eleições do ano anterior.

FIGURA 2 - TAXA DE ROTATIVIDADE DOS DIRIGENTES FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE 2000 A 2019



Fonte: Adaptado de Teles e Lopez (2023).

Os resultados mostram que os picos de rotatividade coincidem com a alternância de grupos políticos no caso federal, ou seja, em 2003, quando se inicia o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT); em 2016, com a entrada de Michel Temer; e em 2019, com Jair Bolsonaro. No caso municipal, é possível observar picos ocorrendo a cada 4 anos, exatamente nos anos de entrada do governo eleito nas eleições do ano anterior.

Essa troca no quadro de funcionários devido aos resultados das eleições também é observada por Akhtari, Moreira e Trucco (2022) e Barbosa e Ferreira (2019) em estudos sobre municípios brasileiros, publicados em revistas internacionais. Bellardo (2015), que analisou a trajetória funcional dos funcionários que ocupavam a administração da SME de Curitiba em 2013, revela uma continuidade do grupo analisado na administração educacional, independentemente de mudanças no governo. Após ocuparem cargos administrativos, esse grupo burocrático tende a permanecer nesses postos, sem voltar à escola. Segundo a autora, a burocracia usa artifícios para manter seu poder e se apresenta como instância de poder em si mesma. A burocratização acaba por ser a disfunção de seu papel. As saídas ou mudanças de cargos e funções se deram por motivos próprios da burocracia, como a burocratização e a rotina que sustentam o seu poder. Esses elementos caracterizam o círculo vicioso

descrito por Crozier (1981), disfunções que reforçam o sistema já existente, mantendo os cargos e seus interesses.

Dessa forma, no intuito de responder o questionamento levantado por este estudo, este trabalho utiliza dados oficiais administrativos para analisar a influência da politização na composição do quadro burocrático administrativo da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba (SME). Como a SME tem a especificidade de ser composta majoritariamente por servidores concursados da educação, mas são cargos nomeados na administração, o critério de utilizar a taxa de servidores não estatutários, tal como usada por alguns estudos aqui mencionados, não se faz útil. A taxa de filiação pode apresentar resultados interessantes, contudo, após a lei de proteção de dados de 2018¹⁰, o acesso a esse tipo de informação fica impossibilitado para este estudo. Dessa forma, dos critérios utilizados pela literatura, a rotatividade parece ser a melhor via para analisar as influências políticas na composição do quadro burocrático da SME.

¹⁰ A Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA

A atuação educacional da Prefeitura de Curitiba teve início em 1955 com a Lei nº 1.127 que cria a o Departamento de Educação, Cultura e Turismo e a Seção de Educação como parte dele (CURITIBA, 1955). Esse período tinha a democracia recém-restaurada e a figura do prefeito Ney Braga (1954-58) como líder da administração da cidade. Contudo, ainda não existia uma rede municipal de educação, o estado ainda regia as unidades (COSTA, 2007).

Esse cenário se estende até 1963, quando é criada pela Lei nº 2.323, a Diretoria de Educação e Recreação Pública, dentro do Departamento de Educação, Saúde e Recreação, que ganham robustez com a primeira Unidade Escolar do Município, o Centro Experimental Papa João XXIII.

Com a Lei nº 2.564 de 1965, esse departamento passa a denominar-se Departamento do Bem-estar Social. São criadas Seções dentro da Diretoria de Educação para atender as novas unidades de ensino, o que demandou uma ampliação do número de docentes (por meio de concurso público).

Um departamento exclusivo para Educação é criado a partir do desmembramento do Departamento do Bem-estar em 1979. O Decreto n.º 1094/79 coloca o Departamento de Educação como instrumento único da administração municipal para a ação educacional, devendo controlar e fiscalizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino da Rede Municipal de Ensino; atuar no atendimento e amparo ao estudante; e no aperfeiçoamento constante do corpo técnico-administrativo e docente.

A sua organização fica estruturada em: Diretoria geral, Diretoria de Educação e Divisão de Ensino, que inclui os serviços de currículo e avaliação, controle escolar, educação geral e formação especial, educação especial, orientação educacional, supervisão escolar, além da divisão de Treinamento Pedagógico e de Atendimento ao Estudante, dos Núcleos Comunitários e das Unidades Escolares.

Em 1986, para atender o crescente número de escolas e matrículas da rede municipal, a Lei 6.817 extingue o Departamento de Educação e cria a Secretaria Municipal de Educação, transferindo as competências e atribuições, funções gratificadas, pessoal, recursos orçamentários, direitos, obrigações e equipamentos para o novo órgão de atividade-fim.

Hoje, a estrutura da SME de Curitiba é constituída pela Secretária Municipal de Educação, pelo Gabinete e duas Superintendências, compostas por Departamentos, Coordenadorias e Núcleos regionais¹¹. A composição das Superintendências está organizada no Quadro 3.

¹¹ São 10 Núcleos Regionais: Bairro Novo, Boqueirão, Boa Vista, Cajuru, CIC, Matriz, Pinheirinho, Portão, Santa Felicidade e Tatuquara.

QUADRO 3 - COMPOSIÇÃO DAS SUPERINTENDÊNCIAS DA SME DE CURITIBA, 2022 continua

Superintendência Executiva	Departamento de Logística	Gerência de Alimentação
		Gerência de Acompanhamento aos Serviços e Manutenção
		Gerência de Apoio de Adequação Física
		Gerência de Almoxarifado
		Transporte Escolar
		Apoio aos Contratos
	Departamento de Planejamento, Estrutura e Informações	Gerência de Gestão Documental
		Gerência de Matrículas
		Gerência de Projetos Governamentais
		Gerência do Sistema de Registro Escolar – SERE
Superintendência de Gestão Educacional	Coordenadoria de Recursos Financeiros Descentralizados	
	Coordenadoria de Regularização e Funcionamento das Instituições Educacionais	Gerência de Regularização
	Coordenadoria de Obras e Projetos	Assessoria Executiva
	Departamento de Educação Infantil	Gerência de Currículo
		Gerência de Gestão
		Gerência de Organização do Trabalho Pedagógico
		Gerência de CEIs Contratados
	Departamento de Ensino Fundamental	Gerência da Educação de Jovens e Adultos
		Gerência de Gestão Escolar
		Gerência de Currículo
		Gerência da Educação Integral
	Departamento de Desenvolvimento Profissional	Gerência de Desenvolvimento Profissional
		Gerência de Educação e Cultura
		Gerência de Inovação Pedagógica
		Gerência de Informação e Tecnologia
	Departamento de Inclusão e Atendimento Educacional Especializado	Gerência de Inclusão
		Gerência de Atendimento Educacional Especializado
		Gerência de Cooperação e Encaminhamentos Especializados
		Gerência de Atendimento ao Profissional de Apoio
		Gerência do Sistema de Transporte para a Educação Especial
	Coordenadoria de Equidade, Famílias e Rede de Proteção	Gerência de Equidade
		Gerência de Rede de Proteção
		Gerência de Educação em Direitos Humanos
	Coordenadoria de Projetos	Gerência de Faróis do Saber e Bibliotecas
		Gerência de Projetos Educacionais
		Gerência do Programa Comunidade Escola
		Programa Linhas do Conhecimento
		Gerência de Apoio Gráfico
	Núcleos Regionais	

Fonte: A autora (2023). Elaborado a partir de educacao.curitiba.pr.gov.br. Acesso em maio de 2022.

A entrada para o quadro de Administração Municipal, de acordo com a Lei Orgânica do Município de 1990, depende de aprovação em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Os cargos em comissão e as funções gratificadas devem ser, preferencialmente, exercidos por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional.

Os editais de concurso, inclusive os de professor, são abertos pela Secretaria Municipal De Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação da Prefeitura Municipal de Curitiba, que no uso de suas atribuições legais, torna pública a abertura de inscrições para a realização de concurso público visando ao provimento de vagas na Administração Direta do Município de Curitiba e não especificam a secretaria ou o local de atuação (CURITIBA, 2022d).

Dessa forma, após a entrada na prefeitura, o servidor é destinado para a secretaria respectiva e para o local de atuação. Não há nos textos legais a previsão de uma carreira específica para a administração da educação na Rede Municipal de Curitiba. Os quadros são formados por indicações e nomeações. É ínfimo o número de cargos comissionados (7 em 2022) e 99% da administração é composta por servidores estatutários, sendo apenas 4% composto por técnicos com cargos administrativos e 95% por profissionais que tiveram entrada por concurso da educação geral, a maioria por professores (91%), mas que são indicados para atuar na secretaria. Os cargos não comissionados presentes na administração da educação em 2022 são os de agente administrativo, analista de finanças, arquiteto, auxiliar administrativo operacional, auxiliar de serviços escolares, cozinheiro, engenheiro civil, gestor da informação, jornalista, nutricionista, professor de educação infantil, professor de educação infantil PSS¹², profissional do magistério, profissional polivalente e psicólogo (CURITIBA, 2022a).

Em relação ao magistério, a maior composição dos cargos na administração, é importante ressaltar que na Rede Municipal de Educação de Curitiba há duas carreiras distintas, a do profissional do magistério e a do professor de Educação Infantil¹³, ambas com forma de ingresso via concurso público e regulamentadas,

¹² Processo Seletivo Simplificado (PSS).

¹³ Até 2014, o termo usado era educador.

respectivamente, pela Lei Municipal nº 10.190 de 2001 e pela Lei Municipal nº 12.083 de 2006.

De acordo com a Lei Municipal nº 10.190 de 2001, o profissional do magistério exerce atividades de docência e de suporte técnico pedagógico direto à docência, incluídas a administração escolar e a gestão do processo pedagógico, divididas em:

- Docência I, que compreende a pré-escola e os anos iniciais do ensino fundamental;
- Docência II, que abrange os anos finais do Ensino Fundamental ou atividades de atendimento direto a alunos regularmente inscritos em programas municipais voltados ao desenvolvimento físico na área de esporte e lazer;
- Suporte Técnico-Pedagógico, atividades exercidas por profissional habilitado nos termos da lei, destinadas à coordenação, supervisão, orientação, organização e gestão do processo pedagógico;
- Assistência Pedagógica, o conjunto de atividades de apoio à docência e ao suporte técnico-pedagógico exercido pelo Profissional do Magistério.

O professor de Educação Infantil passa a ser intitulado dessa forma apenas em 2014. Até então, era nomeado por Educador, que de acordo com a Lei Municipal nº 12.083 de 2006, devia atuar na Educação Infantil com cargo com característica multifuncional. A Lei nº 14.580 de 2014 reestruturou a carreira dos profissionais de Educação Infantil da Prefeitura Municipal de Curitiba, que passou a ser composta pelo cargo único de Professor de Educação Infantil, com carga horária semanal de 40 horas.

A Lei Municipal n.º 14.544 de 2014 institui o plano de carreira do profissional do magistério de Curitiba. Nela, é colocada a possibilidade do estabelecimento de trajetórias de carreira, de mudança de área de atuação para pedagogia escolar, dependente de abertura de vagas e da realização de procedimento seletivo interno.

Assim, a carreira do profissional do magistério permite a atuação na docência da pré-escola e do Ensino Fundamental, bem como a de pedagogo, desde que realize procedimento seletivo interno. A ocupação do cargo de direção se dá por eleição da comunidade escolar. A carreira dos professores da Educação Infantil permite a atuação nos Centros Municipais de Educação e a ocupação do cargo de direção se dá por indicação do Secretário Municipal da Educação.

Em relação aos servidores administrativos na SME, Bellardo (2015) aponta que o quadro em 2013 não sofreu grandes mudanças com a troca de governo. A autora também indica um aumento no número de servidores, o total da Rede Municipal era de 6.832 em 1994, sendo que 5% desse número se tratava de cargos administrativos. Em 2013, praticamente duas décadas depois, o número total quase dobrou (11.652), e o percentual de cargos administrativos aumentou para 7,7%. Interessante notar que o número de cargos administrativos em 2013 é quase o triplo do de 1994, mostrando um aumento significativo no quantitativo burocrático.

Como explicação para tal aumento, Bellardo (2015) coloca a crescente complexidade da rede, não apenas pelo maior número de matrículas e escolas, mas também pela ampliação dos serviços incorporados, como a educação integral, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Infantil, formação continuada etc. Além da expansão da rede, o sistema municipal é criado em 2006 e em 2007 é regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), elementos que também podem ter colaborado para tal crescimento.

Outro motivo que Bellardo (2015) sugere para o aumento do quadro administrativo é o fortalecimento interno da própria burocracia, em razão de novos mecanismos de controle e criação de tarefas que geram novas posições na estrutura administrativa. Além disso, assim como os estudos sobre a burocracia federal em Pires (2018), a autora também aponta uma média alta em anos de experiência desse grupo. No caso de Curitiba, a menor média dos grupos estudados foi de 16 anos.

Como possível explicação para a permanência, Bellardo (2015) levanta as hipóteses: de uma continuidade do mesmo grupo político no poder; de um empoderamento dos servidores, que ao ocuparem cargos administrativos, ampliam seus recursos para se manterem na administração pública; e, de serem mantidos em seus postos pela expertise das funções que já dominam e da qual a organização necessita.

As forças políticas presentes em Curitiba e no Paraná mostram uma continuidade e alternância dos mesmos grupos. O Partido Democrático Social (PDS) teve como principal representante Ney Braga, governador do estado entre 1961 e 1965 e entre 1979 e 1982. A partir de 1983, inicia-se um longo período com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no poder, iniciado por José Richa, e

que passou por Álvaro Dias e Roberto Requião. Em 1995 o candidato eleito é Jaime Lerner pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) que é reeleito para mais um mandato em 1999, mas pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

Diferentemente de outros estados, o PFL no Paraná não teve sua base formada pela agremiação conservadora do PDS, enfraquecido nos anos 80, nem sequer pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), extinta nos anos 70. Seus principais líderes migraram para o PDT de Leonel Brizola. Contudo, herdou do PDS sua principal figura, Ney Braga, e passou a contar com Lerner em 1997 (CERVI e CODATO, 2006).

A prefeitura de Curitiba, após golpe militar de 1964, foi ocupada por prefeitos nomeados pelo governador do estado. Alguns nomes incluem: Omar Sabbag, da ARENA em 1967, indicado por Paulo Pimentel por critérios técnicos e de neutralidade política; Jaime Lerner, que já fazia parte da administração de Sabbag e manteve o perfil de técnico, mais de arquiteto, do que político, em 1971 pertencia também à ARENA e no mandato de 1979, ao PDS, indicado por Ney Braga; e Maurício Fruet, do PMDB, indicado por José Richa.

O primeiro prefeito eleito após o regime militar foi Roberto Requião do PMDB em 1986. Lerner do PDT venceu as eleições de 1989 e foi sucedido por Rafael Greca em 1993 e por Cássio Taniguchi em 1997, ambos do PDT. Taniguchi foi reeleito em seguida, mas compondo o PFL. Os dois mandatos seguintes são do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) que contou com o PDT em sua coligação. O prefeito eleito foi Beto Richa, filho de José Richa que ajudou a fundar o PSDB. Em 2010 é substituído pelo vice-prefeito, Luciano Ducci do Partido Socialista Brasileiro (PSB), e passa a governar o estado. O mandato seguinte é de Gustavo Fruet em 2013, filho de Maurício Fruet, do PDT, e irmão de Eleonora Fruet, secretária de educação de Beto Richa e secretária de finanças na gestão de Fruet. O período em que Ducci governou, a secretária de educação é Liliane Casagrande Sabbag, filha de Omar Sabbag, ex-prefeito da cidade.

Assim, fica evidenciada a forte presença dos mesmos partidos, com o PMDB e o PDT em destaque, sendo este último mais presente nos anos recentes. Após a entrada de Lerner em 1986, o PDT não saiu de cena, seja vencendo as eleições ou compondo coligações vencedoras. Outra característica marcante é o ressurgimento de indivíduos que reaparecem e voltam a governar nos mesmos postos após alguns

anos; e quando não são os mesmos que ressurgem, colocam familiares que dão continuidade na hegemonia do poder político.

Dessa forma, o fato de o quadro burocrático administrativo da educação não ter sofrido grandes mudanças até 2013 pode estar associado não a troca de prefeito, mas à permanência de um bloco político, influenciado pelos mesmos grupos de poder. Assim, a permanência da burocracia pode indicar que seu acontecimento se deu não por razões próprias da burocracia, mas por uma influência política que não sofreu alteração de poder e, portanto, não mudou as tendências de interesse do bloco.

Nesse sentido, o ressurgimento de Greca em 2017 traz alguns novos elementos. Sua disputa pela prefeitura se deu pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN) e não pelo PDT, como outrora. O PDT se apresentou como oposição, representado na ocasião por Gustavo Fruet. Em 2020, Greca é reeleito pelo Democratas (DEM) que também faz oposição ao PDT, cujo representante era Goura Nataraj. Assim, mesmo com uma figura que venceu eleições passadas representando o PDT, após muitos anos de poder, esse partido e os outros proeminentes na história curitibana se encontram fora do governo municipal.

Para além do prefeito, os cargos dirigentes da secretaria, entendidos aqui como os comissionados, também mostram uma quebra de padrão em 2017, com a entrada de Rafael Greca. Sem considerar a secretária de educação, dos 8 cargos comissionados em 2013, apenas 1 não pertencia à rede, os outros sete já faziam parte do quadro estável da educação e seis deles inclusive da administração. O mesmo padrão é encontrado nos anos anteriores (2006 a 2012), a maior parte dos cargos de dirigentes são destinados a servidores de carreira lotados na administração (CURITIBA, 2013). A partir de 2017, há uma renovação com integrantes de fora do sistema educacional e inclusive fora da prefeitura na gestão anterior. Há apenas um cargo da rede educacional, o de profissional do magistério, e outro lotado no Instituto de pesquisa e planejamento urbano com cargo de arquiteto na gestão anterior (CURITIBA, 2022a).

No caso federal, os estudos apontam a amplitude das coalizões partidárias e a rotatividade de ministros como decisivas para explicar mudanças de pessoal. Quando o partido no controle do ministério é trocado, a rotatividade aumenta em 20%. Quando há permanência da pasta, mas o ministro é trocado, a rotatividade aumenta em 11% (LOPEZ, 2015b; LOPEZ; SILVA, 2019). Na figura 1, mostrada anteriormente,

é possível verificar que as grandes mudanças ocorrem quando há modificações significativas de governo. Na reeleição de Lula é perceptível um pequeno aumento na taxa de rotatividade, assim como com a entrada de Dilma Rouseff. Porém, são nos anos com mudanças abruptas dos governos que os picos ocorrem.

Nesse sentido, dada a quebra na continuação de poder e na composição dos dirigentes da SME, convém investigar elementos que possam revelar o comportamento do governo em relação à Educação e à sua burocracia administrativa. Caso haja permanência do quadro administrativo, a técnica predomina a política, e então a burocracia administrativa da SME poderia ser considerada majoritariamente como de carreira. Caso haja maior rotatividade, que por si já é um indicador de politização da burocracia (LOPEZ, 2015b; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015), a indicação é de influência política na composição.

Para tanto, inicialmente serão analisados os valores investidos em Educação a partir de 2017. O uso dos bancos financeiros permite analisar o tamanho da administração, e, em série histórica, possibilita vislumbrar possíveis cortes ou mudanças na educação geral e na administração, que podem ser por mudanças no quantitativo de pessoal ou na remuneração dos servidores. Os resultados são apresentados no próximo capítulo.

4 DESPESAS COM EDUCAÇÃO: O QUANTO A ADMINISTRAÇÃO REPRESENTA

Os resultados apresentados neste capítulo foram gerados a partir dos bancos de dados de Despesas do município de Curitiba do ano de 2017 a 2021 disponibilizados no Portal de Transparência da prefeitura. Os valores considerados para este estudo foram os valores liquidados (os efetivamente executados) com datas de transição da liquidação nos respectivos anos considerados neste estudo.

A comparação entre as diferentes funções do governo em relação ao total de despesas da Prefeitura tem por objetivo mostrar a importância de cada uma para o governo municipal, pois evidencia as escolhas de atuação do governo. A intenção é verificar o quanto é destinado para a Educação e a partir dos resultados observar o tamanho que a administração tem tido ao longo dos anos analisados. Os resultados apresentados na Tabela 1 exibem valores por função de despesa. Essa classificação é prevista na Lei do orçamento.

TABELA 1 – DESPESAS POR FUNÇÃO, POR MIL REIAS, PREFEITURA DE CURITIBA, 2017 a 2021

Função da despesa	2017		2018		2019		2020		2021	
	R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%
Essencial à justiça	78.559	0,6	74.584	0,6	75.187	0,6	63.891	0,7	55.127	0,6
Administração	1.022.413	8,0	889.561	7,3	817.745	6,8	711.618	7,3	609.017	6,9
Segurança pública	215.481	1,7	199.825	1,7	206.683	1,7	182.837	1,9	165.443	1,9
Assistência social	284.669	2,2	248.953	2,1	226.874	1,9	237.415	2,5	203.300	2,3
Previdência social	1.693.790	13,2	2.194.506	18,1	2.304.301	19,1	2.024.196	20,9	1.848.016	21,0
Saúde	2.921.017	22,7	2.666.250	22,0	2.960.857	24,6	2.501.746	25,8	2.543.200	28,9
Trabalho	6.498	0,1	6.121	0,1	5.739	0,0	1.690	0,0	1.890	0,0
Educação²	2.449.332	19,0	2.218.041	18,3	2.045.393	17,0	1.550.547	16,0	1.242.476	14,1
Cultura	79.883	0,6	82.624	0,7	87.770	0,7	87.361	0,9	60.179	0,7
Direitos da cidadania	1.630	0,0	2.856	0,0	941	0,0	630	0,0	767	0,0
Urbanismo	1.804.083	14,0	1.750.388	14,5	1.686.851	14,0	1.239.597	12,8	1.122.045	12,7
Habitação	18.574	0,1	34.664	0,3	16.132	0,1	51.891	0,5	21.424	0,2
Saneamento	442.345	3,4	402.060	3,3	397.358	3,3	333.712	3,4	300.341	3,4
Gestão ambiental	214.792	1,7	178.891	1,5	161.098	1,3	140.375	1,4	118.488	1,3
Indústria	338	0,0	308	0,0	200.861	1,7	238	0,0	3.400	0,0
Comércio e serviço	108.783	0,8	90.335	0,7	79.711	0,7	63.478	0,7	75.835	0,9
Desporto e lazer	63.332	0,5	73.338	0,6	55.150	0,5	44.374	0,5	36.764	0,4
Encargos especiais	1.454.973	11,3	996.111	8,2	712.037	5,9	446.353	4,6	406.447	4,6
Total	12.860.491	100,0	12.109.418	100,0	12.040.688	100,0	9.681.948	100,0	8.814.159	100,0

Notas: 1 - valores atualizados para 2021 pelo índice IGP-M (FGV); 2017: 1,69; 2018: 1,54; 2019: 1,48; 2020: 1,19, pela Calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil; 2 - os valores destinados à Educação são provenientes de todos os recursos da prefeitura, o que incluem para além dos 25% da arrecadação de impostos previstos pelo Art. 2012 da CF, recursos adicionais, como o salário-educação, por exemplo.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir dos bancos mensais de Despesas do município de Curitiba, Curitiba (2022b).

Da Tabela 1, é possível verificar que a primeira maior despesa é com Saúde em todos os anos. A função Educação representa a segunda maior parcela em 2017, porém cai para a terceira colocação a partir de 2019. A Educação sofre queda ano após ano, tanto em valores monetários como em percentuais, saindo de R\$ 1.449.309.169 (19,0%) em 2017 para R\$ 1.242.476.135 (14,1%) em 2021. Mesmo desconsiderando os anos 2020 e 2021, devido ao coronavírus¹⁴, essa queda já acontece em 2018 e 2019. É uma tendência encontrada ao longo de toda a série histórica analisada e a queda é bem expressiva, o valor destinado à Educação no ano de 2021 é praticamente metade (51%) daquele investido 5 anos antes.

A educação é um pré-requisito dos outros direitos, por ser o que propicia a formação para a cidadania crítica e, portanto, o reconhecimento e a exigibilidade desses (MARSHAL, 1967). Porém, em Curitiba, perdeu quantitativo financeiro e colocação em relação às demais funções ao longo dos anos. Tomando 2017 como parâmetro, há uma queda de 2,7 bilhões no orçamento destinado à Educação no período analisado.

A prioridade de atendimento e investimento em cada função fica a cargo do governo, não havendo em textos legais uma especificação explícita de preponderância. Contudo, tal análise permite verificar o que o governo do município prioriza. As despesas totais apresentam decréscimo durante a série toda, sendo mais expressiva a partir de 2020. Comparando as extremidades (2021 e 2017), há um decréscimo de 31% em despesas gerais da prefeitura. Logo, a diminuição de quase 50% na Educação está bem acima do cenário geral, indicando de fato uma “penalização” da função.

Contudo, esse tipo de corte é limitado por lei. De acordo com o Art. 212 da CF/88, os municípios devem aplicar pelo menos 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Outros investimentos em educação decorrem de recursos adicionais, como aplicações financeiras, transferências como a do salário-educação, operações de crédito etc.

¹⁴ O Coronavírus é uma família de vírus que causam infecções respiratórias. O novo agente do coronavírus (Coe/Covid-19) foi descoberto em 31/12/19 após casos registrados na China. A alta transmissão e taxa de mortalidade levou a declaração de Emergência de Saúde Pública pela Organização Mundial de Saúde. A pandemia exigiu isolamento e muitos setores foram afetados por conta disso.

Nesse sentido, é importante verificar se os cortes não transgridam as exigências impostas pela constituição e o quanto se aproximam do mínimo exigido. Para tanto, a Tabela 2 apresenta o total de receitas de impostos, o percentual das despesas com MDE para fins do limite, bem como o percentual de todas as despesas com MDE, disponibilizados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

TABELA 2 – PERCENTUAL DA APLICAÇÃO MUNICIPAL DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS EM EDUCAÇÃO, CURITIBA, 2009 A 2021

Ano	Receita de impostos R\$ (mil) ¹	Percentual de despesas com MDE para fins de limite	Percentual do total de despesas
2009	5.286.220	27,0%	31,4%
2010	5.248.675	27,1%	31,6%
2011	5.693.028	27,0%	32,9%
2012	6.325.197	26,8%	32,2%
2013	6.428.640	27,6%	35,0%
2014	6.675.428	28,2%	35,5%
2015	6.803.059	26,5%	34,0%
2016	6.673.699	27,5%	36,5%
2017	6.899.431	28,0%	34,2%
2018	6.560.108	25,7%	33,1%
2019	6.770.987	25,4%	31,4%
2020	5.440.110	25,6%	30,0%
2021	4.548.467	29,7%	31,2%

Notas: 1 - valores atualizados para 2021 pelo índice IGP-M (FGV): 2017: 1,69; 2018: 1,54; 2019: 1,48; 2020: 1,19, pela Calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir de FNDE (2009 e 2021).

Os resultados mostram que o percentual de despesas consideradas para os fins de limite (25%) é respeitado em todos os anos e ficava no patamar aproximado de 28% até 2017. A partir de 2018 esse percentual diminui e chega bem próximo ao mínimo exigido, 25%. Em 2021, ano de pandemia, o percentual sobe, porém a receita é consideravelmente menor, o que faz o percentual inflar.

Em relação ao percentual do total de despesas, em geral, há um crescimento até 2016, e a partir de 2017 começa a decrescer. Como a arrecadação de impostos é crescente até 2019, o enxugamento da educação percebido na Tabela 1, não é justificado por menor receita.

Como há “sobra” em relação ao mínimo exigido de investimento, a partir de 2017, esses valores começam a ser cortados da educação. Coincidentemente, 2017

é o ano de entrada do prefeito Rafael Greca, o que indica razão política para as reduções, pois, se há receita, a decisão de não realizar o investimento que já vem sendo feito é uma escolha política.

Em 2017 foi aprovada a Lei nº 15.043¹⁵ que suspende os planos de carreira municipais, o que já mostra o intuito de redução do governo. Para além do congelamento, como a maior parte do orçamento da Educação é destinado à remuneração, tem-se aqui a suposição de que a diminuição também ocorra em função de uma mudança no quadro de funcionários, objeto de interesse deste estudo, seja por redução ou substituição de pessoal com menor remuneração.

Os resultados da Tabela 1 apresentam dados gerais da educação, o que inclui a atividade fim, as escolas. Dessa forma, poderia indicar uma mudança no quadro e remuneração de funcionários que atuam na escola. Porém, este trabalho tem a pretensão de analisar especificamente o grupo burocrático da administração, já que é composto por servidores indicados, e estudá-los separadamente pode indicar a influência política na burocracia. Assim, para identificar onde o enxugamento da educação ocorre, a Tabela 3 traz os valores exibidos por destino e ação, separando a administração da SME dos demais destinos,.

¹⁵ De acordo com a lei, ficam suspensos os procedimentos de transição da parte especial para a parte permanente do quadro de servidores municipais, mudança de área de atuação, mudança de classe, crescimento vertical, crescimento horizontal, crescimentos entre referências, crescimento entre padrões, avanço linear e avanço por titulação, bem como a implantação dos novos planos de carreira e seus respectivos enquadramentos.

TABELA 3 – DESPESAS POR DESTINO E AÇÃO, POR MIL REAIS, SME DE CURITIBA, 2017 A 2021

Destino	Ação da despesa	2017		2018		2019		2020		2021	
		R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%	R\$ (mil)¹	%
Administração	a Equipamentos e material permanente					1.763	0,1	207	0,0	994	0,1
	b Folha de pagamento	157.403	6,4	142.162	6,4	141.419	6,9	64.432	4,2	54.633	4,4
	c Desapropriação de áreas para obras									18.346	1,5
	d Publicidade institucional	137	0,0	2.625	0,1	2.907	0,1	28	0,0	1.927	0,2
	e Divulgação de campanhas educativas	502	0,0	532	0,0	1.590	0,1	6	0,0	513	0,0
	f Manutenção da estrutura funcional	19.473	0,8	13.248	0,6	12.396	0,6	6.779	0,4	3.693	0,3
	g Novação da dívida da gestão anterior	14.637	0,6	30.872	1,4	11.279	0,6	2.268	0,1	1.391	0,1
	h Gestão dos recursos	151	0,0	59	0,0	99	0,0	44	0,0	53	0,0
	i Total	192.303	7,9	190.183	8,6	171.451	8,4	73.764	4,8	81.679	6,6
	j Equipamentos e material permanente	1.096	0,0	717	0,0	2.381	0,1	1.969	0,1	4.857	0,4
Unidades educacionais e intermediárias	k Transferências para entidades privadas	12.847	0,5	80.960	3,7	73.834	3,6	17.546	1,1	5.695	0,5
	l Folha de pagamento	1.680.004	68,6	1.514.246	68,3	1.478.299	72,3	1.273.671	82,1	1.032.332	83,1
	m Capacitação	16	0,0	12	0,0	3	0,0	38	0,0		
	n Conservação e manutenção	8.392	0,3	9.719	0,4	4.123	0,2	2.791	0,2	4.258	0,3
	o Construção de CMEI	5.538	0,2	5.285	0,2	563	0,0	176	0,0		
	p Construção de quadras cobertas	407	0,0								
	q Reforma, melhorias e ampliação	2.942	0,1	194	0,0			25	0,0		
	r Manutenção da educação básica	443.821	18,1	291.289	13,1	211.806	10,4	125.919	8,1	77.395	6,2
	s Manutenção da educação básica - Fundeb	67.718	2,8	88.878	4,0	66.814	3,3	20.806	1,3	7.197	0,6
	t Manutenção do repasse ao fundo rotativo	21.663	0,9	24.622	1,1	23.348	1,1	19.850	1,3	16.982	1,4
Segurança	u Total	2.244.446	91,6	2.015.922	90,9	1.861.170	91,0	1.462.790	94,3	1.148.715	92,5
	v Folha de pagamento	12.991	0,5	11.936	0,5	12.772	0,6	13.993	0,9	12.082	1,0
	Total	2.449.332	100,0	2.218.041	100,0	2.045.393	100,0	1.550.547	100,0	1.242.476	100,0

Notas: 1 - valores atualizados para 2021 pelo índice IGP-M (FGV); 2017: 1,69; 2018: 1,54; 2019: 1,48; 2020: 1,19, pela Calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir dos bancos mensais de Despesas do município de Curitiba, Curitiba (2022b).

Os resultados mostram que as despesas são majoritariamente destinadas à atividade fim com mais de 90% do valor total em todos os anos analisados (linha u). Já a Secretaria Municipal, de atividade meio (linha i), recebe valores variados, com aumentos e reduções, representando a parcela de 7,9% em 2017, 8,6 % em 2018, 8,4% em 2019, e então cai praticamente pela metade em 2020 (4,8%) e fica em 6,6% em 2021. Esses resultados representam o montante destinado à administração do sistema, informação que possibilita pensar a política pública e o financiamento da educação e que não são facilmente encontrados.

A folha de pagamento também representa a maior parte do valor despendido na Secretaria, evidenciando o mesmo perfil para a administração, onde estudos já confirmaram uma maior parcela com pessoal¹⁶ para com a educação como um todo. Porém, sem essa análise, a mesma inferência não podia ser feita para a administração sem haver distinção de lotação, pois a folha geral contém os professores, o que poderia representar o resultado por si, pelo grande número desses profissionais na rede. Em relação ao que é destinado para a administração (linha i da tabela), a folha da administração (linha b da tabela) representa 81,9% em 2017 (R\$ 157.403 (mil) *versus* R\$ 192.303 (mil)), 74,7% em 2018 (R\$ 142.162 (mil) *versus* R\$ 190.183 (mil)), 82,5% em 2019 (R\$ 141.419 de R\$ 171.451), 87,3% em 2020 (R\$ 64.432 (mil) *versus* R\$ 73.764 (mil)) e 66,9% em 2021 (R\$ 54.633 (mil) *versus* R\$ 81.679 (mil)). Contudo, em relação ao total das despesas com educação, a folha da administração educacional representa parcelas bem próximas até 2019 (6,4% em 2017, 6,4% em 2018 e 6,9% em 2019), sendo reduzida para 4,2% em 2020 e 4,4% em 2021 (linha b; colunas de % na tabela).

Em relação ao quantitativo financeiro, há queda nos valores ano após ano. Comparando as extremidades (2021 e 2017), a administração apresenta apenas 42,5% do valor inicial (R\$ 81.679 (mil) *versus* R\$ 192.303 (mil) – linha i), enquanto as unidades educacionais e intermediárias 51,2% (R\$ 1.148.715 (mil) *versus* R\$ 2.244.446 (mil) - linha u). A folha da administração apresenta apenas 34,7% do valor de 2017 (R\$ 54.633 (mil) *versus* R\$ 157.403 (mil) – linha b) e a das unidades educacionais e intermediárias 61,4% (R\$ 1.032.332 (mil) *versus* R\$ 1.680.004 (mil)). Considerando que o total de despesas em 2021, sem divisões de grupos, é de 50,7%

¹⁶ Ver Carreira e Pinto (2010), Verhine (2006), Vieira et al. (2005), Oliveira et al. (2005) e Gouveia et al. (2005).

(R\$ 1.242.476 (mil) *versus* R\$ 2.449.332 (mil)) do valor de 2017, se percebe que a Administração sofreu com mais cortes e eles ocorreram com mais força na folha, confirmando as suposições levantadas pela Tabela 1, de que as mudanças envolvem o quadro de servidores e apontando para a administração como lócus de maior enxugamento.

Contudo, os bancos de despesas apenas apontam características financeiras gerais, não permitindo esmiuçar quais mudanças o quadro burocrático administrativo de fato sofreu, se foi no quantitativo apenas, se o financeiro diminuiu por contratações temporárias com remuneração mais baixa, ou se houve mudança de pessoal, com menos experiência e menos profissionalização, que teriam remuneração mais baixa por estar em um nível mais baixo no plano de carreira da rede.

Sendo assim, para melhor compreensão dos cortes e do objeto de estudo deste trabalho, buscou-se outras fontes disponíveis. A próxima seção apresenta os resultados encontrados na folha de pagamentos, e para efeito de comparação e análise de influência política, amplia a série histórica para contemplar diferentes prefeitos.

5 UMA ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO POR MEIO DA FOLHA DE PAGAMENTOS

Para os resultados apresentados a seguir foram utilizadas as folhas de pagamento de 2006 a 2013¹⁷ e de 2016 a 2022¹⁸, bem como a Relação de servidores de 2018 e 2022¹⁹. O primeiro bloco não está disponível no Portal da Transparência e refere-se apenas ao mês de outubro de cada ano. As de 2016 a 2022 são disponibilizadas de forma completa no Portal da Transparência, contendo todos os órgãos da prefeitura, bem como todos os meses. Dessa forma, para efeito de comparação, foi analisado o mês de outubro de todos os anos.

A folha de pagamento disponibilizada no Portal da Transparência não especifica onde o servidor está lotado, fazendo-se necessário o uso da Relação de servidores que fica disponível apenas no mês vigente, não havendo um repositório de tais informações. Por essa razão, análises específicas da administração para anos mais recentes são realizadas neste estudo nos anos de 2018 e 2022 apenas, pois são os únicos anos em que foi possível o cruzamento com os locais de lotação, e, portanto, a separação da administração dos demais locais.

Os bancos disponibilizados no Portal da Transparência são de toda a prefeitura, o que inclui as agências, a câmara, as fundações, gabinetes, institutos, procuradoria e todas as secretarias. Contudo, não trazem a informação de matrícula do servidor nem a carga horária. Sendo assim, o total de servidores exibido na Tabela 4 não considera possíveis jornadas duplas ou triplas que possam existir com vínculos diferentes, apenas o total de servidores. Os valores totais da folha de pagamento e a parte que cabe à Secretaria Municipal de Educação também são exibidos na Tabela 4.

¹⁷ Os dados da Folha de pagamento do Município de Curitiba foram obtidos junto aos órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba pela professora Dra. Andréa Gouveia, coordenadora da equipe do Paraná na Pesquisa Observatório de Remuneração Docente (PORD) realizada de 2013 a 2017 com recursos do Observatório da Educação/Capes.

¹⁸ Portal da Transparência: Dados Abertos – Consultar bases de dados – Relações de servidores, cargos e encargos – Histórico: Base de Dados.

¹⁹ Portal da Transparência: Funcionários - Relação de Servidores/Empregados Ativos.

TABELA 4 – TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTO, POR MIL REAIS, PREFEITURA DE CURITIBA, 2016 a 2022

Ano	Número de servidores ¹		R\$ (mil) ²			
	Prefeitura	% SME ³	Prefeitura	% SME ³	Média salarial Prefeitura	Média salarial SME ³
2016	30.299	51,0%	404.754	40,8%	13.359	10.666
2017	29.017	50,7%	389.265	40,8%	13.415	10.811
2018	28.238	51,1%	345.045	40,7%	12.219	9.746
2019	27.726	50,6%	338.804	40,4%	12.220	9.764
2020	28.324	50,9%	291.073	39,8%	10.277	8.033
2021	27.273	51,1%	226.214	39,3%	8.294	6.383
2022	27.279	53,1%	248.311	43,0%	9.103	7.377

Notas: 1 – os servidores foram contados uma única vez, independentemente de terem mais de um vínculo; 2 - valores atualizados para 2022 pelo índice IPG-M (FGV): 2016: 1,77; 2017: 1,8; 2018: 1,63; 2019: 1,58; 2020: 1,34; 2021: 1,07, pela calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil; 3 - Secretaria Municipal de Educação (SME).

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir dos bancos de Servidores e encargos do mês de outubro, Curitiba. (2022a).

Em perspectiva histórica, com exceção de 2020 que teve acréscimo em relação ao ano anterior, há um decréscimo no quantitativo geral da prefeitura a cada ano, que chega a 10% quando se compara 2016 com 2022. Em termos financeiros, a queda é ainda mais acentuada chegando a 39%. Tais resultados mostram um enxugamento de pessoal, tanto quantitativo e maior ainda financeiro, na prefeitura como um todo.

De todas as unidades, a Secretaria Municipal de Educação representa sozinha aproximadamente metade do quantitativo (51%) de todos os servidores municipais em todos os anos, havendo acréscimo em percentual no ano de 2022 (53,1%). Contudo, o percentual financeiro é bem inferior ao quantitativo, ficando por volta dos 40% em todos os anos, com acréscimo em 2022 (43%). Isso, em conjunto com as médias salariais, mostra que os salários da educação estão bem abaixo da média geral, o que pode revelar uma desvalorização dos profissionais da área educacional.

Para uma análise mais detalhada da Secretaria Municipal de Educação, a Tabela 5 mostra resultados das folhas de pagamento com uma série histórica ampliada, agora contendo também os anos de 2006 a 2013 que não disponibilizam informação da prefeitura toda, apenas da educação, porém fornecem informação de matrícula e carga horária. Contudo, como os bancos do Portal de Transparência não trazem as matrículas dos servidores, para manter a metodologia em todos os anos, o

servidor é contado apenas uma vez. Para não distorcer as análises com valores zerados ou muito pequenos, o salário-mínimo do ano analisado foi utilizado como corte.

TABELA 5 - TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTOS, SME DE CURITIBA, MÊS DE OUTUBRO DE 2006 A 2013 E 2016 A 2022

Ano	Número de servidores ¹	R\$ (mil) ²	Média Salarial ²	Mediana ²	Coefficiente de Variação
2006	9.189	74.727	8.132	5.417	77,4
2007	9.908	92.500	9.336	6.018	76,3
2008	10.350	98.131	9.481	6.126	77,6
2009	11.121	119.135	10.713	6.911	79,9
2010	11.641	128.728	11.058	6.946	81,2
2011	12.384	141.937	11.461	7.148	79,1
2012	14.388	172.971	12.022	7.221	81,9
2013	14.932	203.000	13.595	8.106	83,5
2016	15.467	164.975	10.666	8.551	54,9
2017	14.708	159.013	10.811	8.695	53,2
2018	14.420	140.533	9.746	7.910	52,8
2019	14.019	136.882	9.764	8.070	51,8
2020	14.412	115.778	8.033	6.551	54,8
2021	13.940	88.973	6.383	5.240	56,9
2022	14.481	106.821	7.377	6.710	50,6

Notas: 1 - os servidores foram contados uma única vez, independentemente de terem mais de um vínculo; 2 - valores atualizados para 2022 pelo índice IPG-M (FGV): 2006: 3,39; 2007: 3,21; 2008: 2,86; 2009: 2,87; 2010: 2,66; 2011: 2,48; 2012: 2,29; 2013: 2,2; 2016: 1,77; 2017: 1,8; 2018: 1,63; 2019: 1,58; 2020: 1,34; 2021: 1,07, pela calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2006 a 2013 Curitiba (2013), dos bancos de Servidores e encargos Curitiba (2022a) e dos microdados do Censo Escolar (INEP, 2008 a 2022).

Em relação ao quantitativo de servidores é possível observar que há um crescimento ano após ano até 2016, quando então começa a decrescer, tendo seu menor valor em 2021 e um novo aumento em 2022, contudo com valor bem menor ao de 2016, 988 servidores a menos. O ano de 2020 tem aumento comparado ao anterior, porém com valor menor que 2016, 2017 e 2018.

Quanto ao financeiro, também é possível verificar um crescimento significativo até 2013 e então uma alta queda no valor total da folha. O ano de 2013 ainda apresenta a maior soma e há uma queda contínua desde então. Os valores chegam a apenas 44% do valor de 2013 em 2021 (R\$ 88.973 (mil) *versus* R\$ 203.000 (mil)) e 53% em 2022 (R\$ 106.821 (mil) *versus* R\$ 203.000 (mil)). A média salarial acompanha

a mesma tendência na perspectiva histórica, com maior valor em 2013, chegando a apenas 47% desse valor em 2021 (R\$ 6.383 (mil) *versus* R\$ 13.595 (mil)) e 54% em 2022 (R\$ 7.377 (mil) *versus* R\$ 13.595 (mil)).

Esses resultados mostram um comportamento totalmente diverso em anos que coincidem com a entrada de um novo prefeito. Os anos que apresentam os maiores resultados são o de 2013 em termos financeiros e 2016 em termos de quantitativo de servidores, período de gestão de Gustavo Fruet, pertencente ao Partido Democrático Trabalhista (PDT). Os anos anteriores (2005 a 2010) pertenceram ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) com Beto Richa, e apresentaram aumento gradativo tanto em servidores como financeiro. Contudo um maior percentual de aumento em relação ao ano anterior é percebido com Luciano Ducci do Partido Socialista Brasileiro (PSB), em continuidade do mandato de Beto Richa (2010 a 2012). Foram 16% de aumento nos funcionários (14.388 *versus* 12.384) e 22% (R\$ 172.971 (mil) *versus* R\$ 141.937 (mil)) no financeiro em 2012, em relação a 2011. Os anos em que Greca assume são pontuados com grande queda tanto no número de servidores como no financeiro, mas, há que se pontuar que o financeiro já sofre grande corte ainda no mandato de Fruet.

Isso mostra indícios de que as trocas de governo tendem a provocar grandes mudanças na valorização salarial e no quadro de servidores. Como este estudo se debruça sobre a administração da educação, para uma maior investigação dos cortes, cabe a análise dos diferentes locais de lotação, se apresentam as mesmas tendências que o quadro geral. Para tanto, foram utilizadas as folhas dos anos de 2006 a 2013 que já trazem a descrição do local de trabalho e os anos de 2018 e 2022, os únicos recentes com a relação de servidores disponível para cruzamento.

Foram considerados como lotação em Administração todos alocados em: Conselho, Coordenadoria, Departamentos, Gerência de bibliotecas e faróis do saber, Núcleo, Secretaria e Superintendências; e todos os demais como lotação Outros, que inclui o escolar: Centro de Educação Integrada (CEI); Centro Municipal de Atendimento Especializado (CMAE); Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), Escola Municipal (EM); e Intermediário: convênios, dispensa para cursos, sindicatos, afastamentos, situações temporárias e não declarado.

Para efeito de comparação em todos os anos, o servidor foi contado apenas uma vez em lotação de Administração e/ou uma vez em Outros. Os resultados podem ser visualizados na Tabela 6.

TABELA 6 - TOTAL DA FOLHA DE PAGAMENTOS NA ADMINISTRAÇÃO E OUTRAS UNIDADES, SME DE CURITIBA, MÊS DE OUTUBRO DE 2006 A 2013, 2018 E 2022

Ano	Número de servidores ¹		R\$(mil) ²	
	Administração	Outros	Administração	Outros
2006	407	8.789	5.028	69.699
2007	459	9.452	6.328	86.172
2008	504	9.850	7.000	91.132
2009	592	10.536	9.676	109.459
2010	627	11.017	10.839	117.889
2011	670	11.716	12.076	129.860
2012	744	13.651	14.409	158.561
2013	843	14.105	17.301	185.699
2018	628	13.807	9.198	131.335
2022	717	13.770	7.711	99.111

Notas: 1 - os servidores foram contados uma única vez no grupo de Administração e uma única vez em Outros, independentemente de terem mais de um vínculo no mesmo grupo. Funcionários com matrícula na Administração e em Outros são contados nos dois grupos, dessa forma, o somatório dos grupos é maior que o total de servidores da rede, pois servidores podem ter mais de um vínculo e estarem contados em duplicidade quando lotados na administração e em outros locais e no total da rede são contados uma única vez; 2 - valores atualizados para 2022 pelo índice IPG-M (FGV): 2006: 3,39; 2007: 3,21; 2008: 2,86; 2009: 2,87; 2010: 2,66; 2011: 2,48; 2012: 2,29; 2013: 2,2; 2016: 1,77; 2017: 1,8; 2018: 1,63; 2019: 1,58; 2020: 1,34; 2021: 1,07, pela calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2006 a 2013 Curitiba (2013), dos bancos de Servidores e encargos Curitiba (2022a) e da Relação de Servidores Curitiba (2018) e Curitiba (2022c).

Mesmo sem informação de alguns anos, tanto no número de servidores como no financeiro, é possível verificar a mesma tendência de crescimento até 2013, seguido de queda em 2018, para então uma recuperação em 2022. Contudo, na Administração, a queda dos valores é bem mais expressiva, como já constatado na Tabela 3 de outras fontes. Comparando o primeiro ano da análise (2006) com o valor máximo (2013), o número de servidores é maior que o dobro (407 *versus* 843) e o financeiro maior que o triplo (5.028 (mil) *versus* 17.301 (mil)). Já os servidores lotados nas outras unidades (Outros) têm seu número aumentado em 1,6 vezes (8.789 *versus* 14.105) e seu financeiro em 2,7 vezes (R\$ 69.699 (mil) *versus* R\$ 185.699 (mil)). Em 2018 na Administração, é possível verificar uma queda do número de servidores em

26% comparado a 2013 (628 *versus* 843), e no financeiro em 47% (R\$ 9.198 (mil) *versus* R\$ 17.301 (mil)). Na lotação “Outros” os números decrescem menos, permanecendo 98% dos servidores (13.807 *versus* 14.105) e 71% do financeiro (R\$ 131.335 (mil) *versus* R\$ 185.699 (mil)) em 2018 comparados a 2013. O ano de 2022 mostra uma recuperação apenas no número de servidores administrativos, os servidores em Outros apresenta pequena queda e o financeiro sofre com continuação de decréscimo para ambos os grupos, 16% (R\$ 7.711 (mil) *versus* R\$ 9.198 (mil)) a menos que em 2018 para a Administração e 25% (R\$ 99.111 (mil) *versus* R\$ 131.335 (mil)) a menos para os Outros. Quando comparado com 2013, o ano de 2022 mostra um cenário de maior corte para a Administração, mantendo 85% do número de servidores (717 *versus* 843) e apenas 45% do valor da folha (R\$ 7.711 (mil) *versus* R\$ 17.301 (mil)) deste mesmo grupo, enquanto os Outros permanecem com 98% (13.770 *versus* 14.105) do número de funcionários e 53% do financeiro (R\$ 99.111 (mil) *versus* R\$ 185.699 (mil)).

As reduções são de grande proporção e confirmam as suposições levantadas pelos resultados de Despesas, do quadro de servidor ser o lócus dos cortes. Há um decréscimo no número de servidores e um ainda maior na folha de vencimentos. O número de servidores em escolas e unidades intermediárias é praticamente mantido (98%), porém sofre corte de quase 50% na folha, indicando o rendimento como causa. No caso da Administração o número de servidores é reduzido em 15%, porém, também sofre maior perda no financeiro (55%). Como não pode haver diminuição de vencimento daqueles que já estão na rede, o que pode ajudar a explicar os resultados é não só um encolhimento, mas uma mudança de quadro, com servidores em posições de carreira menor que aqueles lotados em 2013 e/ou contratações novas e/ou temporárias com remuneração mais baixa.

Como tentativa inicial de responder essas suposições, é apresentada a Tabela 7. Ela traz a remuneração média dos servidores por cargos não comissionados que estão presentes tanto na administração como em outros locais.

TABELA 7 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO¹ NÃO COMISSIONADO, PRESENTE NA ADMINISTRAÇÃO E OUTROS, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022

Cargo	2013						2018						2022					
	Administração			Outros			Administração			Outros			Administração			Outros		
	N	Média ²	CV	N	Média ²	CV	N	Média ²	CV	N	Média ²	CV	N	Média ²	CV	N	Média ²	CV
Agente administrativo	47	7.446	40,1	431	6.650	40,5	30	8.301	49,1	362	7.429	32,2	18	6.382	49,5	234	5.407	33,5
Auxiliar adm. operacional	20	7.245	33,4	262	6.516	59,2	7	5.803	22,2	157	6.747	25,0	5	4.655	25,0	68	5.431	22,9
Auxiliar serviço escolar	9	6.769	57,6	836	4.639	33,6	8	5.044	14,5	774	4.804	19,1	10	3.505	22,7	659	3.660	18,2
Cozinheiro	11	6.922	37,1	96	6.482	26,6	4	6.741	11,4	54	7.141	17,3	4	8.325	54,9	24	5.370	14,4
Educador social	3	23.706	32,8	17	16.951	45,6	1	15.284	0,0	7	13.070	24,0	-	-	-	-	-	-
Gestor da informação	-	-	-	-	-	-	9	8.482	4,9	4	10.099	8,8	9	6.841	8,0	3	8.512	16,9
Pedagogo	5	22.521	33,0	1	28.720	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Profissional E. Infantil	61	7.366	32,6	4.167	6.737	28,6	64	7.993	24,3	4.117	7.575	32,0	52	8.132	35,3	3.505	7.668	28,7
Profissional E. Infantil PSS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4.617	0,0	1.078	4.513	7,5
Profissional do magistério	814	18.552	64,3	10.407	14.232	52,7	636	12.065	57,1	10.504	8.770	47,6	752	8.658	58,1	9.139	6.686	45,7
Total	970	16.872	69,5	16.217	11.443	63,0	759	11.375	57,9	15.979	8.216	45,7	851	8.468	57,5	14.710	6.597	43,1

Notas: 1 - os servidores podem ter mais de um cargo e estarem contados em duplicidade. Dessa forma, a soma de servidores da administração com outros locais é maior que o total de servidores, que são contados uma única vez; 2 - Remuneração média com valores atualizados para 2022 pelo Índice IPG-M (FGV); 2013: 2,2; 2018: 1,63, pela calculadora do cidadão. Banco Central do Brasil.

Legenda: N - número de casos; CV - coeficiente de variação; E. - Educação; PSS - Processo Seletivo Simplificado.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2013 Curitiba (2013), de 2018 e 2022 Curitiba (2022a).

Os resultados mostram que na maioria dos casos a média de remuneração na Administração é maior que nos outros locais de lotação em todos os anos analisados. Olhando para os profissionais do magistério que compõem a maior parte dos casos, mesmo com uma diferença menor que em 2013, a diferença ainda é de 23% (R\$ 8.658 *versus* R\$ 6.686) a mais na média salarial do grupo administrativo, em 2022, por exemplo.

Como a entrada se dá por concurso público, esses dados sugerem que aqueles lotados na administração se encontram em uma posição mais alta no plano de carreira comparado com os que estão em outros locais. Isso pode indicar que os burocratas administrativos têm mais tempo de serviço e/ou maior nível de formação, já que são essas as características consideradas para elevação no plano de carreira.

Contudo, analisando a série histórica, se observa uma alta redução da média salarial na administração a partir de 2018. No geral, a média reduziu 33% em 2018 e 50% em 2022, comparada a 2013 (de R\$ 16.872 em 2013 para R\$ 11.375 em 2018 e R\$ 8.468 em 2022). No caso dos profissionais do magistério, o mesmo padrão é observado, a média salarial decaiu comparado a 2013. Esse resultado aponta para uma mudança no quadro de servidores administrativos em 2018. Ainda que haja um congelamento dos salários, se as mesmas pessoas permanecessem na administração, os salários seriam pelo menos mantidos e não reduzidos.

Esses resultados ajudam a explicar a diminuição financeira percebida na administração nos bancos de Despesa (Tabela 3). Ao reduzir o quantitativo e substituir os integrantes por outros com menor remuneração, tem-se automaticamente uma redução da folha.

Seguindo ainda com os cargos presentes nas folhas, para além dos cargos presentes tanto na administração como em outros locais, há aqueles que são exclusivos da administração e os exclusivos de outros locais. É o que a Tabela 8 apresenta, cargos que aparecem apenas em um local.

TABELA 8 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO¹ NÃO COMISSONADO, PRESENTE APENAS NA ADMINISTRAÇÃO OU EM OUTROS, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022

Cargos	2013			2018			2022		
	N	Média	CV	N	Média	CV	N	Média	CV
Presentes somente na administração	Não informado	2	55.709	18,8	-	-	-	-	-
	Analista de finanças	-	-	-	1	31.096	0,0	1	30.940
	Arquiteto	1	24.768	0,0	1	19.701	0,0	3	20.137
	Assistente social	1	41.936	0,0	-	-	-	-	-
	Engenheiro civil	5	24.170	5,3	4	18.969	12,2	9	15.801
	Gestor da informação	12	9.994	38,2	-	-	-	-	-
	Jornalista	-	-	-	-	-	-	1	19.172
	Motorista	1	8.563	0,0	-	-	-	0	0,0
	Nutricionista	2	11.141	23,9	3	12.231	42,0	10	6.766
	Pedagogo	-	-	-	3	11.724	7,0	-	-
	Profissional polivalente	9	8.052	33,1	3	4.905	20,6	2	5.545
	Psicólogo	-	-	-	1	35.243	0,0	1	34.928
	Total	33	15.825	84,2	16	15.531	57,2	27	13.571
Presentes somente em outros	Assistente de desenvolvimento social	1	8.299	0,0	1	6.861	0,0	1	6.871
	Atendente de secretaria	13	7.028	59,0	4	5.692	21,1	2	7.095
	Auxiliar de serviços escolares PSS	-	-	-	-	-	-	190	2.009
	Instrutor	1	12.253	0,0	-	-	-	-	-
	Profissional do magistério PSS	-	-	-	-	-	-	642	2.590
	Operador de terminal de vídeo	1	11.213	0,0	1	5.625	0,0	-	-
	Total	16	7.696	52,6	6	5.876	17,9	835	2.474
Total									16,5

Notas: 1 - os servidores podem ter mais de um cargo e estarem contados em duplicidade. Assim, a soma de servidores da administração com outros locais é maior que o total de servidores, que são contados uma única vez; 2 - Remuneração média com valores atualizados para 2022 pelo índice IPG-M (FGV): 2013: 2,2; 2018: 1,63, pela calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil; 3 - Processo Seletivo Simplificado.

Legenda: N - número de casos; CV - coeficiente de variação; E. - Educação; PSS - Processo Seletivo Simplificado.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2013 Curitiba (2013), de 2018 e 2022 Curitiba (2022a).

As diferenças salariais nos cargos presentes em apenas um dos locais é ainda maior que dos cargos presentes nos dois locais, o que é esperado, pois os mesmos cargos tiveram entrada pelo mesmo meio, em geral, concurso de professor. Mesmo assim, a diferença é bem alta, o salário geral médio da administração é 2,1, 2,6 e 5,5 vezes maior que o geral dos outros, em 2013 (R\$ 15.825 *versus* R\$ 7.696), 2018 (R\$ 11.947 *versus* R\$ 4.520) e 2022 (R\$ 13.571 *versus* R\$ 2.474), respectivamente.

Os salários mais altos são exclusivos da administração. São cargos de arquiteto, engenheiro, analista de finanças, jornalista, nutricionista e psicólogo, que mesmo que em menor quantitativo, indicam que os maiores salários não são para cargos específicos da educação e acabam inflando a média da administração, por isso, foram mostrados separadamente.

Contudo, o aumento expressivo na diferença das médias salariais em 2022 se dá pela grande entrada de profissionais temporários, do Processo Seletivo Simplificado (PSS). Esse tipo de contratação tem salário bem abaixo do que contratações estáveis e explica a grande queda de remuneração no grupo presente somente em Outros.

A entrada de PSS na rede começa em 2020 e engloba os cargos de auxiliar de serviços escolares, profissional de Educação Infantil e profissional do magistério. Como há um caso de profissional de Educação Infantil PSS na administração, esse cargo foi mostrado na Tabela 7 que traz todos aqueles presentes em ambos os grupos, administrativo e outros. Dessa forma, para melhor visualização do efeito desse tipo de contratação na folha de pagamentos, segue a Tabela 9. Como há apenas um caso na administração, serão mostrados os casos apenas dos outros.

TABELA 9 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO¹ PSS² E ESTÁVEL, PRESENTE APENAS EM OUTROS, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2022

Cargo	Estável			PSS		
	N	Média	CV	N	Média	CV
Auxiliar serviço escolar	659	3.660	18,2	190	2.009	9,7
Profissional de Educação Infantil	3.505	7.668	28,7	1.078	4.513	7,5
Profissional do magistério	9.139	6.686	45,7	642	2.590	6,6
Total	13.303	6.795	42,7	1.910	3.618	30

Notas: 1 - os servidores podem ter mais de um cargo e estarem contados em duplicidade; 2 - Processo Seletivo Simplificado.

Legenda: N – número de casos; CV – coeficiente de variação; E. – Educação; PSS - Processo Seletivo Simplificado.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de Curitiba (2022a).

Os resultados mostram o alto número de contratações temporárias PSS, representando 13% da soma geral dos cargos (13.303 estáveis e 1.910 PSS) de auxiliar de serviço escolar, profissional de Educação Infantil e profissional do magistério. Em relação à média salarial, o valor PSS é de apenas 53,2% da média salarial dos cargos estáveis (R\$ 3.618 *versus* R\$ 6.795).

Para fins de cálculo, se os cargos PSS tivessem a mesma remuneração dos cargos estáveis, seria necessário R\$ 6.068.506 a mais na folha apenas no mês de outubro. Isso mostra outro fator que contribuiu para a grande redução de investimento em educação, contratações PSS.

Porém, esse tipo de contratação inicia em 2020 e é encontrado nos outros locais, havendo apenas um caso na administração em 2022. Sendo assim, não explicam os cortes realizados já a partir de 2017, e, principalmente na administração. Assim, analisar os cargos PSS ajuda a entender os caminhos que as políticas educacionais assumiram, mas a redução da administração se deu por outros motivos, pelo corte numérico de servidores e pelas mudanças no quadro.

Ainda em relação aos cargos, os apresentados até o momento tratam dos não comissionados, já que estes representam um pequeno número, mas têm salários bem mais altos, o que poderia inflar a média da administração. Sendo assim, a Tabela 10 apresenta a remuneração dos cargos comissionados, lotados apenas na administração.

TABELA 10 - REMUNERAÇÃO MÉDIA POR CARGO COMISSIONADO, ADMINISTRAÇÃO DA SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022

Cargo	2013			2018			2022		
	N	Média ¹	CV	N	Média ¹	CV	N	Média ¹	CV
Estáveis da SME:									
Agente administrativo	1	23.210	0,0	-	-	-	-	-	-
Pedagogo	1	45.985	0,0	-	-	-	-	-	-
Psicólogo	1	38.323	0,0	-	-	-	-	-	-
Profissional do magistério	4	70.956	60,7	1	35.536	0,0	1	28.349	0,0
Não estáveis:									
Assessor técnico ²	-	-	-	1	40.041	0,0	-	-	-
Chefe de equipe de apoio técnico	-	-	-	1	20.012	0,0	1	15.122	0,0
Chefe de gabinete	-	-	-	1	13.544	0,0	1	10.312	0,0
Diretor	-	-	-	2	31.653	0,0	1	23.779	0,0
Gestor público municipal i	-	-	-	1	20.012	0,0	1	15.122	0,0
Secretario	-	-	-	1	32.813	0,0	1	23.937	0,0
Superintendente	-	-	-	1	28.059	0,0	1	20.952	0,0
Não declarado	1	21.394	0,0	-	-	-	-	-	-
Total	8	51.592	69,5	9	28.147	30,5	7	19.653	32,2

Notas: 1 – Remuneração média com valores atualizados para 2022 pelo Índice IPG-M (FGV): 2013: 2,2; 2018: 1,63, pela calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil; 2 – não estável da SME, mas tinha cargo como arquiteto na gestão anterior.

Legenda: N – número de casos; CV – coeficiente de variação; E. – Educação; PSS – Processo Seletivo Simplificado.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2013 Curitiba (2013), de 2018 e 2022 Curitiba (2022a).

Além dos altos valores percebidos, uma importante constatação que esses resultados mostram é que os cargos comissionados em 2013, gestão de Gustavo Fruet, são todos estáveis da SME, servidores estatutários da administração, recrutados para os cargos comissionados. Em 2018 e 2022 apenas um cargo é da educação, o de profissional do magistério, todos os demais são recrutados externamente, há também um assessor técnico de procedência da rede municipal, mas que pertencia ao Instituto de pesquisa e planejamento urbano, com cargo de arquiteto na gestão anterior.

Os cargos comissionados de 2012 não estão expostos na tabela, mas também são todos estatutários da educação, com exceção de um não declarado. Ao todo são nove cargos, sendo que dois deles permanecem comissionados em 2013.

Os cargos comissionados são políticos, são os dirigentes escolhidos pelo governo para direcionar as políticas públicas de acordo com sua ideologia política. Dessa forma, se vê nas escolhas dos dirigentes outra quebra em 2018, a de recrutar integrantes externos à educação, o que pode ter contribuído para as mudanças na composição do quadro administrativo.

Por fim, a Tabela 11 apresenta valores resumidos dos totais de cargos para melhor visualização do quadro geral. Não há cargos comissionados em Outros, apenas na administração.

TABELA 11 - REMUNERAÇÃO MÉDIA GERAL POR LOCAL DE LOTAÇÃO, SME DE CURITIBA, OUTUBRO DE 2013, 2018 E 2022

Cargos ¹	2013			2018			2022		
	N	Média ²	CV	N	Média ²	CV	N	Média ²	CV
Administração:									
Total	1.011	17.113	73	784	11.732	60	885	8.713	60
com comissão	8	51.592	69	9	28.147	30	7	19.653	32
sem comissão	1.003	16.838	70	775	11.542	59	878	8.625	59
presente nos 2 locais - sem comissão	970	16.872	69	759	11.375	58	851	8.468	57
presente em 1 local - sem comissão	33	15.825	84	16	15.531	57	27	13.571	63
Outros:									
Total	16.233	11.440	63	15.985	8.216	46	15.545	6.376	46
presente nos 2 locais - sem comissão	16.217	11.443	63	15.979	8.216	46	14.710	6.597	43
presente em 1 local - sem comissão	16	7.696	53	6	7.367	18	835	2.474	16

Notas: 1 - os servidores podem ter mais de um cargo e estarem contados em duplicidade. Assim, a soma de servidores da administração com outros locais é maior que o total de servidores, que são contados uma única vez; 2 - Remuneração média com valores atualizados para 2022 pelo índice IPG-M (FGV); 2013: 2,2; 2018: 1,63, pela calculadora do cidadão, Banco Central do Brasil.

Legenda: N - número de casos; CV - coeficiente de variação; E. - Educação; PSS - Processo Seletivo Simplificado.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2013 Curitiba (2013), de 2018 e 2022 Curitiba (2022a).

Os resultados mostram a enorme diferença na média salarial dos cargos comissionados, chegando a 3,1 vezes (R\$ 51.592 *versus* R\$ 16.838) o valor do sem comissão em 2013. Contudo, esses valores decrescem a partir de 2018 e chegam a 2,3 vezes (R\$ 8.625 *versus* R\$ 19.653) em 2022.

Em relação aos cargos presentes em apenas um local, é possível verificar um aumento na média salarial da administração em 2018. Em 2013, o valor médio geral do um local era, inclusive, menor que o dos cargos nos dois locais, porém, a partir de 2018 a média do um local começa a subir e a diferença chega a ser 1,7 vezes (R\$ 19.473 *versus* R\$ 11.375) o valor dos cargos encontrados nos dois locais em 2018 e 1,6 vezes (R\$ 13.571 *versus* R\$ 8.468) em 2022. Como a maioria dos cargos presentes nos dois locais é de professor (ver tabela 7), tem-se o indicativo de valorização de cargos técnicos na gestão de Greca, já que as maiores médias salariais são daqueles presentes em apenas um local, ou seja, exclusivos da administração.

Após identificar um crescimento do quadro burocrático administrativo até 2013, o que é confirmado também neste estudo, Bellardo (2015) questiona se a mudança de governo provocou transformações significativas nas posições ocupadas no corpo burocrático da administração central e regional da Secretaria Municipal de Educação de Curitiba. Sua constatação foi a permanência de funcionários em cargos administrativos, independentemente da troca de prefeitos. Uma vez na administração, a tendência é se manter nela, sem retorno às atividades em unidades escolares. A autora expõe uma permanência acentuada nas posições inferiores da hierarquia administrativa, no cargo de “técnicos”, que chega a 68,3%, mesmo sendo onde há uma entrada um pouco maior de profissionais oriundos da escola (16,2%).

Os resultados aqui expostos corroboram os de Bellardo (2015) até 2013, mas mostram uma diminuição do quadro burocrático administrativo após 2013 e uma queda acentuada na folha de vencimentos, o que pode indicar uma mudança do quadro administrativo. Dessa forma, no intuito de investigar se houve mudança no quadro, a rotatividade da burocracia administrativa da Secretaria Municipal de Curitiba é analisada no próximo capítulo.

6 UMA ANÁLISE DA ROTATIVIDADE DO QUADRO ADMINISTRATIVO

A rotatividade é um indicador da taxa de substituição de trabalhadores em um determinado período. O cálculo neste estudo utiliza a abordagem ampla que se baseia na permanência. A equação é obtida subtraindo do total de funcionários do ano anterior a parcela de permanência e obtendo o percentual desse resultado em relação ao total (LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015).

Considerando o exposto nos aspectos metodológicos na introdução deste trabalho, a temporalidade disponível dos dados não permite uma análise anual da rotatividade. Levando-se em conta os anos de período de mandato e os disponíveis das fontes exibidos no Quadro 2, a análise da rotatividade do quadro administrativo é feita buscando refletir as mudanças ocorridas a cada mandato, seja com um novo prefeito ou pela reeleição dele. Os anos considerados foram os de 2006 e 2009 para comparar o 1º e 2º mandato de Richa; 2009 e 2010 para representar o mandato de Richa em comparação ao de Ducci em 2010; 2010 e 2013 para comparar o mandato de Ducci com o de Fruet; 2013 e 2018 para comparar o mandato de Fruet com o de Greca; e, 2018 e 2022 para comparar os dois mandatos de Rafael Greca.

As fontes utilizadas foram as folhas de pagamento de 2006 a 2013, que possuem a lotação do servidor, e as Relações de Servidores de 2018 e 2022. Para manter coerência e possibilidade de cruzamento com a folha de pagamentos, o mês utilizado foi o de outubro.

Há que se pontuar que os cargos ocupados na administração não são provenientes de concurso para este fim, os servidores são convidados para tais funções. Dessa forma, nas fontes constam os cargos de entrada, ou seja, majoritariamente de Professor de educação infantil e Profissional do magistério. Assim, este estudo não pode identificar qual função de fato é realizada pelo servidor atuante na administração da educação, apenas que atua no quadro administrativo.

Esta análise considera os diferentes vínculos/matrículas/turnos, assim um mesmo servidor pode ser considerado em duplicidade caso apresente diferentes matrículas. A Tabela 12 apresenta todos os tipos de migração que os ocupantes da administração em um dado ano apresentam no ano seguinte. A intenção é verificar quantos permanecem na administração e quantos saem dela, por desligamento ou por passarem a ocupar postos em escolas ou outras unidades.

TABELA 12 - MIGRAÇÃO DOS SERVIDORES¹ ADMINISTRATIVOS DA SME DE CURITIBA

Migração dos servidores administrativos Destino no próximo período analisado		2006-2009 Richa-Richa		2009-2010 Richa-Ducci		2010-2013 Ducci-Fruet		2013-2018 Fruet-Greca		2018-2022 Greca-Greca	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Migração	administração para desligado ²	25	5,3	24	3,4	68	9,0	218	21,6	128	16,4
	administração para dispensa	-	-	-	-	-	-	46	4,6	9	1,2
	administração para intermediário ³	16	3,4	20	2,8	33	4,4	37	3,7	6	0,8
	administração para escola	60	12,7	44	6,3	128	17,0	356	35,3	199	25,5
Retenção	administração nos dois períodos analisados	373	78,7	615	87,5	526	69,7	352	34,9	437	56,1

Notas: 1 – Para a análise de migração foram consideradas as matrículas dos servidores. Os funcionários são considerados em duplicidade quando possuem mais de uma matrícula inclusive na própria administração. Dessa forma, a soma dos casos de migração se refere ao total de matrículas que é maior que o total de servidores, que são contados uma única vez; 2 – o servidor não foi encontrado na base naquele ano, indicando um desligamento temporário ou definitivo; 3 Intermediário: convênios, sindicatos / afastamentos, situações temporárias e não declarado.

Legenda: N – número de casos; % - percentual.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2006 a 2013 Curitiba (2013) e da Relação de Servidores Curitiba (2018) e Curitiba (2022c).

Os resultados mostram uma alta permanência do quadro administrativo que se estende até o mandato de Gustavo Fruet. Na reeleição de Beto Richa, 78,7% do quadro administrativo foi mantido, a entrada de Luciano Ducci manteve 87,5% do quadro administrativo - o que é de certa forma esperado, já que substitui Richa no 2º ano de mandato - e, a entrada de Gustavo Fruet em 2013 também mostra uma permanência de 69,7% do quadro administrativo. Mesmo com a gestão de um prefeito diferente, até 2013, a permanência dos servidores administrativos é alta. Esses resultados corroboram os achados de Bellardo (2015) em relação à permanência do quadro burocrático administrativo, independentemente da troca de governo.

Contudo, após 2013 esse cenário é mudado, a permanência em cargos administrativos decresce significativamente, cai para 34,9% com a entrada de Rafael Greca e volta a aumentar (56,1%) na sua reeleição. A migração para a escola, pouco observada antes de 2013, se tornou o movimento mais observado em 2018, 35,3% dos casos foram para as escolas. Interessante notar o alto número de desligamentos em 2018, que em conjunto com as dispensas e situações temporárias representam 26,2% dos casos encontrados em 2013.

A Tabela 12 traz a lotação de destino no ano seguinte. Porém, como houve uma redução do quadro administrativo, já confirmada pela Tabela 6, a quebra de permanência pode ser fruto de desligamentos e outros destinos, sem uma renovação do quadro, alguns saíram da administração, mas os que ficaram já se encontravam lá. No intuito de explorar essa suposição, a Tabela 13 traz o local de procedência dos servidores administrativos, onde estavam lotados no ano anterior ao analisado, e de onde foram recrutados. Caso seja identificado que a maior procedência seja da administração, pode-se inferir que as mudanças se deram simplesmente por redução de quadro. Caso a procedência seja de outros locais, há o indicativo de mudanças mais profundas na burocracia.

TABELA 13 - LOTAÇÃO DE PROCEDÊNCIA DOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DA SME DE CURITIBA

	Procedência para composição da administração Local que estavam antes de compor a administração	2006-2009 Richa-Richa		2009-2010 Richa-Ducci		2010-2013 Ducci-Fruet		2013-2018 Fruet-Greca		2018-2022 Greca-Greca	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Migração	de desligado ² para administração	48	6,8	20	2,6	83	8,2	64	8,2	62	7,0
	de dispensa para administração	19	2,7	16	2,1	29	2,9	10	1,3	25	2,8
	de intermediário ³ para administração	-	-	-	-	-	-	1	0,1	12	1,4
	da escola para administração	263	37,4	104	13,8	373	36,9	353	45,3	350	39,5
Retenção	administração nos dois períodos analisados	373	53,1	615	81,5	526	52,0	352	45,1	437	49,3

Notas: 1 – Para a análise de migração foram consideradas as matrículas dos servidores. Os funcionários são considerados em duplicidade quando possuem mais de uma matrícula inclusive na própria administração. Dessa forma, a soma dos casos de migração se refere ao total de matrículas que é maior que o total de servidores, que são contados uma única vez; 2 – o servidor não foi encontrado na base naquele ano, indicando um desligamento temporário ou definitivo; 3 - Intermediário: convênios, dispensa para cursos, sindicatos / afastamentos, situações temporárias e não declarado.

Legenda: N – número de casos; % - percentual.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2006 a 2013 Curitiba (2013) e da Relação de Servidores Curitiba (2018) e Curitiba (2022c).

Os resultados mostram que a maior parte dos integrantes já vinham da administração até 2013 (53,1% em 2009; 81,5% em 2010; 52% em 2013) e o restante quase que todo da escola (37,4% em 2009; 13,8% em 2010; 36,9% em 2013). O ano de 2018 apresenta procedência da escola (45,3%) praticamente empatada com a permanência da administração (45,1%), com percentual bem abaixo daquele de 2013. Isso mostra que de fato houve mudanças no quadro e que servidores foram substituídos por outros que não ocupavam a administração. Em 2022 a tendência de permanência, mesmo que com menor força, é retomada, a maior parte dos integrantes (49,3%) tem procedência da administração, seguida por vindas da escola (39,5%).

Tal cenário exhibe uma quebra de padrão após 2013, que é de certa forma retomada após 2018, anos de mandato de Rafael Greca. Isso mostra que o quadro burocrático administrativo sofreu mudanças com a troca de governo, ou com a troca de grupo de político²⁰, acentuada em seu primeiro ano, e atenuada nos próximos, tal como evidenciada pelos estudos sobre governo federal²¹, indicando uma influência da política na composição da burocracia. Nesse sentido, como a rotatividade dos cargos é uma forma de mensurar essa politização, a Tabela 14 resume os valores apresentados na Tabela 12 e 13.

TABELA 14 - ROTATIVIDADE DOS SERVIDORES¹ ADMINISTRATIVOS DA SME DE CURITIBA

Rotatividade	2009	2010	2013	2018	2022
Permanência	373	615	526	352	437
Total de vínculos	474	703	755	1009	779
Taxa de rotatividade	21,3	12,5	30,3	65,1	43,9

Notas: 1 - foram consideradas as matrículas dos servidores. Os funcionários são considerados em duplicidade quando possuírem mais de uma matrícula inclusive na própria administração. Dessa forma, a soma dos casos se refere ao total de matrículas que é maior que o total de servidores, que são contados uma única vez.

FONTE: A autora (2023). Elaborado a partir da Folha de pagamento de 2006 a 2013 Curitiba (2013) e da Relação de Servidores Curitiba (2018) e Curitiba (2022c).

²⁰ Ver capítulo 3 para mais detalhes da permanência/troca dos grupos políticos.

²¹ Lopez, Bugarin e Bugarin (2015); Lopez e Praça (2018); Lopez (2022); Teles e Lopez (2023); Akhtari, Moreira e Trucco (2022); Barbosa e Ferreira (2019).

As taxas de rotatividade encontradas até 2013 são baixas, apresentando seu maior valor em 2013 (30,3) e seu menor valor em 2010 (12,5), o que pode ser explicado pela continuidade de um mesmo mandato e de ser de apenas um ano de diferença (2009-2010). Em 2018, a taxa de rotatividade aumenta substancialmente (65,1), com valor maior que o dobro do encontrado na gestão anterior. Em 2022, continuidade do mandato de Greca, a taxa volta a cair, assumindo o valor de 43,9.

Esses resultados mostram que na gestão de Rafael Greca a rotatividade do quadro administrativo da SME de Curitiba foi alta, contrariamente ao que vinha ocorrendo até 2013. Mesmo com a troca de governo, em 2013, Gustavo Fruet ainda mantém a maior parte do quadro. Contudo, a rotatividade é maior que a obtida na manutenção de Richa em seu segundo mandato (30,3 *versus* 21,3), o que pode indicar que, mesmo que a permanência do quadro administrativo seja a característica mais forte em Fruet, houve maiores mudanças do que na continuação de Richa em seu segundo mandato.

Outro ponto importante a ser colocado é o percentual total que os cargos de professor (profissional da Educação Infantil e profissional do magistério) representam no quadro administrativo. Utilizando as informações da tabela 7, tem-se o total de 805 cargos de professor na administração em 2022, que, cruzado com o total de cargos da administração (885), mostra que 91% do quadro burocrático administrativo é proveniente de servidores que prestaram concurso para professor e foram indicados para a administração. Dessa forma, não é um tipo puro de servidor de carreira, por não se tratar de concurso para a administração, mas para a docência na escola, nem sequer um puro servidor político, que mesmo sendo nomeado, ainda é um servidor estatutário da rede educacional.

Desta forma, os resultados mostram que as mudanças ocorridas na gestão de Rafael Greca - de redução do quadro administrativo; da rotatividade dos funcionários; da troca do quadro por servidores com menores salários; e de dirigentes externos à Secretaria Municipal de Educação – apontam para uma maior influência política na burocracia nesse período, já que ocorreram coincidentemente com a sua entrada e quebram um mesmo padrão percebido até 2013. Além disso, o fato de o quadro burocrático administrativo da educação não ter sofrido grandes mudanças até 2013 pode estar associado não a troca de

prefeito, mas à permanência de um bloco político, influenciado pelos mesmos grupos de poder.

Assim, pode-se dizer que há indicativos de maior politização na burocracia administrativa da SME, e que sua composição se dá por servidores puramente políticos (comissionados), puramente de carreira (cargos exclusivos da administração) e em sua maioria (95%) são de tipo misto (de carreira e político), tendendo mais ao político pela influência política encontrada nos resultados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A burocracia pública é parte estruturante do funcionamento dos governos. Portanto, compreender quem são, quais são suas características e qual papel exercem, torna-se fundamental para o campo da política pública.

A conexão entre política e burocracia é intrínseca em cargos nomeados e a rotatividade dos cargos é uma forma de analisar tal relação. Sendo assim, este estudo buscou analisar a politização da burocracia utilizando a rotatividade como parâmetro e informações financeiras disponíveis no Portal de Transparência e em banco de dados obtido na Pesquisa Observatório de Remuneração Docente (PORD).

Os resultados mostraram um alto corte das despesas com educação, progressivo desde 2017, chegando em 2021 com praticamente metade do valor investido 5 anos antes. Mostra que a Administração da educação representa parcelas variadas do total, de aproximadamente 8% até 2019, com alta queda em 2020 (4,8%), reduzindo para 6,6% em 2021. Esses resultados representam o montante destinado à administração do sistema, informação que possibilita pensar a política pública e o financiamento da educação, mas que não é facilmente encontrada.

Além disso, se observou que a folha de pagamento também representa a maior parte do valor despendido na Secretaria, assim como já constatado para a rede como um todo. A folha da administração da educação representa 81,9% em 2017, 74,7% em 2018, 82,5% em 2019, 87,3% em 2020 e 66,9% em 2021.

Em relação à toda prefeitura, os dados mostram um maior quantitativo de servidores pertencendo à Educação, contudo, um percentual financeiro inferior, o que indica uma média salarial mais baixa na área.

Em geral, se observou um crescimento tanto no número de servidores como no financeiro até 2013, seguido de uma tendência de queda a partir de 2018, com pequena recuperação em 2022. Contudo, na Administração, a queda dos valores é bem mais expressiva.

Há uma quebra de padrão após 2013, a permanência em cargos administrativos em 2018 não é mais majoritária, a migração para a escola, pouco observada até 2013, se tornou o movimento mais observado. Houve um alto

número de desligamentos e grande aumento na rotatividade em 2018. Em 2022, a retenção da administração volta a subir e a rotatividade tem ligeira queda.

Os resultados também sugerem que os servidores que se encontram na Administração têm maior remuneração que aqueles lotados em outros locais. Contudo, olhando a série histórica, se observa uma queda na remuneração média desse grupo em 2018, indicando que houve mudança no quadro, com substituição por servidores com menor remuneração, comparado a 2013.

Se observou também um grande número de profissionais temporários, com entrada por Processo Seletivo Simplificado (PSS). Mesmo não estando presente no grupo de interesse deste estudo, a administração, eles compõem 13% do total de professores em 2022 e têm remuneração média bem inferior aos estatutários.

Todos esses elementos coincidem com a entrada de Rafael Greca e em conjunto indicam cortes na educação explicados em maior parte por redução e alteração de quadro, e por menor remuneração. Além disso, as contratações temporárias têm grande impacto, mas estão lotadas apenas nas escolas.

Dessa forma, este trabalho mostra resultados que indicam uma alta influência política nos caminhos que a política educacional tem tomado, que são o de cortes e desvalorização da área. Também há grande interferência na composição do quadro burocrático administrativo, o que sugere uma alta politização burocrática.

Por fim, os achados deste trabalho apontam que a composição da administração se dá por servidores puramente políticos (comissionados), puramente de carreira (cargos exclusivos da administração), mas em sua maioria (95%) são de tipo misto (de carreira pelo vínculo com a rede e político pela indicação ao cargo administrativo). Porém, dos resultados mostrados, a característica política apresenta um peso maior em virtude das grandes mudanças do quadro que coincidem com a entrada de um novo governo e um novo grupo político.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. IN: PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero e OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Loureiro, Abrucio e Pacheco (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI, v. 1, p. 27-71, 2010.

AKHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022.

ALVES, Thiago; ABREU, Diana Cristina de; GOUVEIA, Andrea Barbosa. Remuneração e gestão do trabalho docente: uma proposta de agenda de pesquisa a partir das folhas de pagamento. **ANPAE**, v. 45, 2017.

BARBOSA, Klenio; FERREIRA, Fernando V. Occupy government: Democracy and the dynamics of personnel decisions and public sector performance. **National Bureau of Economic Research**, 2019.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BELLARDO, W. Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder. 393 f. Tese (Doutorado em Educação), **Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, 2015.

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

BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. IN: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e Política no Brasil**: Desafio da Ordem Democrática no Século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BOTELHO, Tiago Resende; HELD Thaisa Maira. Da administração pública burocrática à gerencial: o desafio da politização da burocracia no presidencialismo de coalizão. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, n. 63, p. 163-185, jan. 2021.

CARDOSO, André Luis Rabelo; MARENCO, André. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 360-380, 2020.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino R. **Educação pública de qualidade**: quanto custa esse direito. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. **Teatro de sombras**: a política imperial. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE**, v. 16, n. 1, p. 14-34, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CERVI, Emerson Urizzi; CODATO, Adriano. Institucionalização partidária: Uma discussão empírica a partir do caso do PFL do Paraná. In: CODATO, Adriano Nervo; SANTOS, Fernando José dos (Org.). **Partidos e eleições no Paraná**: uma abordagem histórica. Curitiba - PR: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), 2006, p. 267-291.

COSTA, Vidal. **Memória da Rede Municipal de Ensino de Curitiba 1963-1982**. Boletim Casa Romário Martins. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 2007.

COSTA, Vidal. **Memória da Rede Municipal de Ensino de Curitiba 1983-1998**. Boletim Casa Romário Martins. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 2010.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Universidade de Brasília, 1981.

CURITIBA. Base de Receitas e Despesas de 2017 a 2021. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://dadosabertos.c3sl.ufpr.br/curitiba/BaseReceitaDespesa/>. Acesso: out. 2022a.

CURITIBA. Base de Servidores e Encargos 2018 e 2022. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://dadosabertos.c3sl.ufpr.br/curitiba/ServidoresCargosEncargos/>. Acesso: out. 2022b.

CURITIBA. Relação de servidores. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/conteudo/gestaodepessoal.asp> x. Acesso: out. 2022c.

CURITIBA. 2022. **Edital normativo do concurso público nº 6/2022**. Prefeitura Municipal de Curitiba Secretaria Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação. Curitiba, 2022d.

CURITIBA. Relação de servidores. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/conteudo/gestaodepessoal.aspx>. Acesso: out. 2018.

CURITIBA. Folha de pagamentos 2006 a 2013. **Pesquisa Observatório de Remuneração Docente (PORD)**. Curitiba, 2013.

CURITIBA. 2012. Detalhamento da folha de pagamento de pessoal. **Tribunal de justiça do Estado do Paraná**. Curitiba, 2012.

D'ARAUJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: **Editora FGV**, 2009.

D'ARAUJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

FERREIRA, Daniela Damiat; LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 40., 2016, Caxambu. Anais... Caxambu: **Anpocs**, 2016.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia et al. Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do governo federal: resultados do survey. **Escola Nacional de Administração Pública**, 2014.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) 2009 a 2021**. Brasília, FNDE, 2009 a 2021.

GOUVEIA, Alessandro de Oliveira et al. **Pesquisa sobre burocratas de médio escalão do governo federal**: resultados do survey. Brasília: Escola nacional de administração pública (Enap), 2014.

GOUVEIA, Andréa Barbosa et al. Custo aluno/ano em escolas com condições de qualidade no Estado do Paraná. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. Brasília: **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008.

GRAEF, Aldino. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. Brasília: **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 9, n. 1, p. 7 - 24, jan./jun. 2010.

GRIN, Eduardo José. Atores burocráticos e sua atuação política no interior da gestão governamental. **RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 15, n. 2, p. 475-504, 2016.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Editora Mestre JGU: São Paulo, 1968.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS A NÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Básica 2008 a 2022**. Brasília: Inep, 2008 a 2022.

LEWIS, D. **The politics of Presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos / Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019.

LOPEZ, Felix Garcia. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) 2015a.

LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) 2015b.

LOPEZ, Felix Garcia. Instabilidade das burocracias decisórias, planejamento e ineficiência no ciclo das políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 88, p. e86489-e86489, 2022.

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Mauricio; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 33-70, 2015.

LOPEZ, Felix; MOREIRA, Thiago. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Rio de Janeiro: **Dados**, v. 65, 2022.

LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal. IN: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Enap, 2018.

LOPEZ, Felix Garcia; SILVA, Thiago. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro (1999-2017). Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago Moreira da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 711-731, 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

OLIVEIRA, João Ferreira de et al. O custo-aluno anual em escolas públicas de qualidade no Estado de Goiás. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 1395-1424, 2011.

PACHECO, Regina. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. IN: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e Política no Brasil**: Desafio da Ordem Democrática no Século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. **Opinião Pública**, v. 24, p. 427-455, 2018.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences. In: PIERRE, Jon (Org.) **The politicization of the civil service in comparative perspective**. Routledge, 2004. p. 13-25.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. IN: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Enap, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar.2007.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, 2009.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do serviço público**, v. 60, n. 1, p. 05-28, 2009.

SCHLUCHTER, Wolfgang. Neutralidade de valor e a ética da responsabilidade. IN: COELHO, Maria Francisca Pinheiro, BANDEIRA, Lourde e MENEZES, Marilde Loiola de (Org.). **Política, ciência e cultura em Max Weber**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2000.

SILVA, Ana Carolina Miranda Gomes Vieira da. Qualidade da burocracia e inovação institucional: evidências dos municípios brasileiros. 103 f. Tese (Doutoramento em Ciência Política). **Universidade Federal de Pernambuco**, 2017.

TELES, José; LOPEZ, Feliz Garcia. Burocracia dirigente nos municípios, nos estados e na união: rotatividade, filiação partidária e patronagem política. In: TELES, José e CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **Trajetórias da burocracia na nova república**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p.459-482, 2023.

VERHINE, Robert Evan. **Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica**. Brasília: INEP/MEC, 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche, et al. O custo-aluno-ano em escolas de educação básica no Ceará. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

WEBER, Max. **Política como vocação e ofício**. Rio de Janeiro: Vozes, 2020.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva, 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. Editora Cultrix, 2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. V. 2. Brasília: UNB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva, v. 1. Brasília: UNB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max. Os três tipos de dominação legítima. In: WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 1994.

WEBER. Max. **O que é a burocracia**. Editora Conselho Federal de Administração – CFA, 1991.

WEBER, Max. Fundamentos da Sociologia. Porto: Editora Rés, 1983.