



**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

André Luis Rabelo Cardoso

**Sucessos e Fracassos na Gestão Pública Municipal: Uma análise
comparada de características e práticas Institucionais que condicionam
seu desempenho**

**Porto Alegre - RS
2019**

André Luis Rabelo Cardoso

Sucessos e Fracassos na Gestão Pública Municipal: Uma análise comparada de características e práticas Institucionais que condicionam seu desempenho

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS- como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. André Marengo.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas, Capacidade Estatal e Gestão de Políticas Públicas.

**Porto Alegre - RS
2019**

CIP - Catalogação na Publicação

Cardoso, André Luis Rabelo
Sucessos e Fracassos na Gestão Pública Municipal:
Uma análise comparada de características e práticas
Institucionais que condicionam seu desempenho. / André
Luis Rabelo Cardoso. -- 2019.
227 f.
Orientador: André Marenco.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Capacidade estatal. 2. Desempenho Burocrático.
3. Burocracia municipal. 4. Nomeações Políticas. 5.
Implementação de Políticas no Município. I. Marenco,
André, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).



ATA PARA ASSINATURA Nº _____

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
POLÍTICAS PÚBLICAS - Doutorado
Ata de defesa de Tese

Aluno: André Luis Rabelo Cardoso, com ingresso em 01/03/2016

Título: **Sucessos e Fracassos na Gestão Pública Municipal: uma análise comparada de características e práticas institucionais que condicionam seu desempenho**

Orientador: Prof. Dr. Andre Luiz Marengo Dos Santos

Data: 13/11/2019

Horário: 14:00

Local: IFCH - Sala 215

Banca Examinadora Origem

Luciana Leite Lima	UFRGS
Luciana Pazini Papi	UFRGS
Eduardo José Grin	FGV

Porto Alegre, 13 de novembro de 2019

Membros	Assinatura	Avaliação
Luciana Leite Lima		APROVADO
Luciana Pazini Papi		Aprovado
Eduardo José Grin		Aprovado

Conceito Geral da Banca: (A) Correções solicitadas: (X) Sim () Não

Observação: Esta Ata não pode ser considerada como instrumento final do processo de concessão de título ao aluno.

Aluno

Orientador

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Avenida Bento Gonçalves, 9500 Prédio 43322 - 205D - Bairro Agronomia - Telefone 33088220
Porto Alegre -

AGRADECIMENTOS

As pesquisas que fundamentaram este trabalho foram realizadas com a pretensão de contribuir, de alguma forma, para o melhoramento da gestão pública brasileira e, como consequência, impactar positivamente na qualidade de vida de seus cidadãos.

Em razão disso, e, como tudo que tem a pretensão de ser grande em resultados, esta obra não foi realizada de forma isolada, mas contou com o apoio, direto e indireto, de várias pessoas e instituições, sem as quais ela jamais conseguiria concluir-se. Assim, mesmo correndo o risco de omitir o nome de pessoas relevantes, cumpre-me fazer um registro dos meus mais sinceros agradecimentos:

Ao Grande Arquiteto do Universo por confluir e permitir a materialização de mais um sonho.

Ao meu orientador, Professor André Marenco, pelos ensinamentos, paciência, confiança e, principalmente, pelo direcionamento claro, seguro e objetivo ao longo da caminhada.

Aos Professores Eduardo José Grin, Luciana Pazini Papi, Luciana Leite Lima, Maria Izabel Saraiva Noll e Manoel Passos que compuseram a banca de defesa e de qualificação e, com isso, contribuíram sobremaneira para o aperfeiçoamento deste trabalho, com dicas valiosas, indicações de bibliografias e apontamentos teórico-metodológicos.

Ao Instituto Federal do Norte de Minas Gerais por facilitar e, ao mesmo tempo, dificultar essa trajetória, de forma a criar aprendizados que, com certeza, de uma forma ou de outra, contribuíram para o amadurecimento pessoal e deste trabalho.

Aos amigos e colegas de serviço por compreenderem o momento pelo qual passava e entender das dificuldades e inconvenientes deles decorrentes, além de fornecerem um inestimável apoio durante esta caminhada.

À minha família, em especial, meus pais, *Lado* e Magda: vocês são ao mesmo tempo meu norte e minha base, sem os quais não seria quem sou e muito menos almejaria buscar ser melhor.

Por fim, agradeço a minha esposa, Karine, pelo apoio, compreensão, torcida e, acima de tudo, por acreditar e estar sempre comigo na busca por meus projetos e sonhos.

Certamente várias pessoas deixaram de ser citadas, mas deixo aqui uma lembrança e agradecimento a todas elas, na certeza de que este trabalho, além de ser um divisor de águas na minha vida, é também um pouco de todos aqueles que um dia comigo se cruzaram.

[...] o bem-estar, a felicidade e a própria vida de todos nós dependem, em medida significativa, do desempenho dos mecanismos administrativos que nos cercam e dão apoio. A qualidade da administração na sociedade moderna toca nossa vida diária, desde as questões primárias de alimentação e abrigo até a periferia de nossa atividade intelectual. Hoje a vida de uma pessoa pode depender da administração dos controles de pureza numa farmácia; amanhã, ela pode depender das decisões de um departamento estadual de trânsito; na próxima semana, ela pode estar à mercê da sabedoria administrativa de um alto funcionário do Departamento de Estado. Querendo ou não, a administração é uma preocupação de todo mundo. Se quisermos sobreviver, convém que o façamos com inteligência (WALDO, 1971, p. 70).

Um bom governo envolve duas coisas: primeiro, fidelidade ao objetivo do governo, que é a felicidade do povo; segundo, o conhecimento dos meios para melhor alcançar o objetivo.

James Madison
The Federalist Papers, nº62

RESUMO

Este trabalho é um esforço no sentido de compreender a estrutura burocrática do ente governamental brasileiro que é o principal responsável pelo processo de implementação da maioria das políticas públicas estatais: o município. Para tanto, a partir do conceito de capacidade estatal e sua operacionalização sob a dimensão profissionalização de sua burocracia, buscou-se responder a algumas questões, quais sejam, como está distribuída a capacitação dos servidores municipais no território nacional? a qualidade de uma burocracia local diminui a desigualdade econômica em um município? Ela é capaz de melhorar o desenvolvimento humano dessa população? E a capacitação dos detentores de cargos comissionados, ela é relevante? Assim, para o primeiro objetivo procedeu-se uma análise de dependência espacial global e local com os dados de todos os servidores municipais do país. Além disso, foi testada, estatisticamente, a diferença de capacidades entre as categorias de municípios definidas pelo IBGE. Para o segundo objetivo, após realizar uma redução de fatores, por meio da Análise Fatorial, foram feitas Correlações e Regressões Logísticas para testar: (1) se a quantidade de servidores por habitante consegue explicar os índices obtidos em *gini* e IDH-M; e (2) se a capacitação desses servidores é suficiente para explicar esses mesmos resultados. Por fim, para o terceiro objetivo, foi testado, estatisticamente, com o uso do teste *t* independente, a diferença de desempenho entre os municípios com maiores capacidades dos comissionados em relação aos com menores e, entre os municípios com maiores quantidades de comissionados em detrimento aos com menores. Como *proxy* de desempenho, utilizou-se do PIB-Per-Capita municipal, do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e do Índice de Governança Municipal (IGM), criado pelo Conselho Federal de Administração. Todos os dados foram extraídos do Munic/IBGE 2005/18 e do grupo de pesquisa Instituições Políticas Comparadas IpoC/UFRGS. Os resultados evidenciam que, pela própria natureza heterogênea das estruturas administrativas desses municípios, ratificada pelas análises estatísticas, a provisão de bens e serviços tende a ocorrer de forma desigual entre eles. Todavia, também ficou evidente a importância da qualidade da burocracia local na contribuição para uma menor desigualdade econômica e melhor desenvolvimento humano do município. Entretanto, quando se analisa a capacitação dos servidores em cargos comissionados em relação ao impacto nos resultados, os dados evidenciam a complexidade da administração pública municipal, já que alguns testes apontam a capacitação e a quantidade de servidores como solução e recomendação aos municípios, enquanto outros mostram o inverso.

Palavras-chave: Capacidade estatal; Desempenho Burocrático; Burocracia municipal; Nomeações Políticas; Implementação de Políticas no Município.

ABSTRACT

This paper is an effort to understand the bureaucratic structure of the Brazilian government entity that is mainly responsible for the process of implementation of most state public policies: the municipality. Therefore, from the concept of state capacity and its operationalization under the professionalization dimension of its bureaucracy, we sought to answer some questions, namely, how is the training of municipal servants distributed in the national territory? Does the quality of a local bureaucracy diminish economic inequality in a municipality? Can it improve the human development of this population? And is the empowerment of the holders of commissioned positions relevant? Thus, for the first objective, a global and local spatial dependence analysis was performed with data from all municipal servers in the country. In addition, the difference in capacities between the categories of municipalities defined by the IBGE was statistically tested. For the second objective, after performing a factor reduction through Factor Analysis, Correlations and Logistic Regressions were made to test: (1) if the number of servers per inhabitant can explain the indexes obtained in gini and IDH-M; and (2) if the qualification of these servers is sufficient to explain these same results. Finally, for the third objective, we tested statistically, using the independent t-test, the difference in performance between the municipalities with the highest capacities of the commissioned in relation to the smaller ones, and between the municipalities with the largest amounts of commissioned over those with minors. As a proxy for performance, we used the Municipal GDP-Per-Capita, the *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal* (IFDM) and the *Índice de Governança Municipal* (IGM), created by the Federal Board of Administration. All data were extracted from Munic / IBGE 2005/18 and from the research group *Instituições Políticas Comparadas- IpoC / UFRGS*. The results show that, due to the very heterogeneous nature of the administrative structures of these municipalities, ratified by the statistical analyzes, the provision of goods and services tends to occur unevenly among them. However, it was also evident the importance of the quality of local bureaucracy in contributing to lower economic inequality and better human development of the municipality. However, when analyzing the qualification of employees in commissioned positions in relation to the impact on results, the data show the complexity of municipal public administration, as some tests point to training and the number of servers as a solution and recommendation to municipalities, while others show the opposite.

Keywords: State capacity; Bureaucratic performance; Municipality bureaucracy; Political Appointments; Implementation of Policies in the Municipality.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01: Lógica simplificada entre Variáveis, Capacidade Estatal, Governança e Resultados.	21
FIGURA 02: Classificação utilizada por Pires e Gomide (2016).	90
FIGURA 03: Relação Variáveis, Capacidade Estatal e Resultados.	92
FIGURA 04: Distribuição territorial segundo classificação dos municípios pelo IBGE.	102
FIGURA 05: Município, Tamanho e População.	103
FIGURA 06: Análise da Distribuição populacional das categorias de municípios.	103
FIGURA 07: Porcentagem Servidores Públicos/População 2005 e 2014.	104
FIGURA 08: Quantidade de Administração Indireta/quantidade município/Classe IBGE.	106
FIGURA 09: Porcentagem Servidores Municipais/Total servidores Públicos Municipais 2005/14.	106
FIGURA 10: Porcentagem Escolaridade Média Servidor Municipal /Classificação IBGE	107
FIGURA 11: Cartograma do fator capacitação dos servidores públicos municipais 2005/14.	108
FIGURA 12: Autocorrelação espacial local do fator capacitação servidores municipais 2005/14.	109
FIGURA 13: Variáveis explorada.	118
FIGURA 14: Município, Tamanho e População.	121
FIGURA 15: Eficiência e Responsividade em função do grau de intervenção política numa burocracia.	130
FIGURA 16: Variáveis da Pesquisa.	131
FIGURA 17: Percentual médio CC's por habitante e por total servidores adm.direta/classe IBGE 2017.	134
FIGURA 18: Distribuição porcentagem CC's/população municipal no Brasil, anos 2005/08/11/14.	135
FIGURA 19: Distribuição porcentagem CC's/servidores adm.direta municipal, anos 2005/08/11/14.	135
FIGURA 20: Autocorrelação espacial local proporção CC's/habitantes/Adm.Direta 2014.	136
FIGURA 21: Distribuição capacitação CC's/servidores adm. direta, anos 2005/08/11/14.	137
FIGURA 22: Autocorrelação espacial local Capacitação CC's/habitantes/Adm.Direta 2014.	138
FIGURA 23: Dispersão Capacitação CC's/PIB-Per-Capita 2014-15/IGM 2016/IFDM 2014-15.	139
FIGURA 24: Dispersão Quantidade proporcional CC's/PIB-Per-Capita 2014-15/ IGM 2016/IFDM 2014-15.	169

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Fases do federalismo brasileiro pós-redemocratização e suas características.	66
QUADRO 02: Dados dos municípios brasileiros segundo grupos de habitantes disponíveis pelo IBGE.	70
QUADRO 03: Dimensões da qualidade da burocracia.	145
QUADRO 04: Resultados Análise Fatorial.	150
QUADRO 05: Resultados Análise Fatorial.	151

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: Maior Valor adicionado ao PIB/Classificação do Município pelo IBGE	132
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APG	Administração Pública Gerencial
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CC's	Cargos Comissionados
CE	Ceará
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFA	Conselho Federal de Administração
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Trabalhadores Regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GINI	Coefficiente usado para Medir a Desigualdade e Distribuição de Renda.
I de Moran	Índice de Autocorrelação espacial de Moran Global
IPTU	Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana
ISS	Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão inter vivos de Bens e Imóveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IGM	Índice de Governança Municipal
IPoC	Grupo de Pesquisas Instituições Políticas Comparadas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IQB	Índice de Qualidade Burocrática
JK	Juscelino Kubitschek
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Lisa	Índice de Autocorrelação espacial de Moran Local
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
MG	Minas Gerais
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONG's	Organizações Não Governamentais
OS	Organizações Sociais
Oscips	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIB-Per-Capita	Produto Interno Bruto Per Capta
PMAT	Programa de Modernização das Administrações Tributárias
PNAFM	Programa Nacional Apoio à Modernização Adm./Fiscal Municípios
PAR	Programa de Ações Articuladas
SCI	State Capacity Index
SP	São Paulo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

RS
TI
UFRGS

Rio Grande do Sul
Tecnologia de Informação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1. Introdução	15
1.1. Limitações do trabalho	28
1.2. Organização do trabalho	29
2. O Estado em perspectiva Histórica: uma Constante Conformação em busca do Desenvolvimento	33
2.1. História e formação dos Estados e dos Estados Modernos	34
2.2. O percurso dos Estados e do Capitalismo em busca do Desenvolvimento	40
2.3. Uma retrospectiva da história recente para contextualizar os Estados Atuais	46
2.4. Possíveis proposições sobre o papel dos Estados Modernos	51
3. O Estado brasileiro e sua trajetória Federativa: a situação Municipal	57
3.1. O Federalismo Brasileiro	59
3.2. Os situação dos municípios pós CF/1988: mais autonomia, mais atribuições	66
3.3. A descentralização de políticas e as demandas de capacidade estatal no município	68
3.4. Os Municípios nesse contexto	72
4. A Burocracia e as Capacidades Estatais para o Desenvolvimento	81
4.1. Capacidade Estatal: Origem e definição de Conceitos	83
4.1.1. O Neoinstitucionalismo	83
4.1.2. O surgimento do conceito Capacidade Estatal	86
4.1.3. Uma revisão de Conceitos	90
4.2. O modelo Burocrático Clássico e a Democracia	94
4.3. A Burocracia, a Gestão e o Desenvolvimento no Brasil	100
4.3.1. A burocracia brasileira: dos primórdios a primeira república	100
4.3.2. A primeira Reforma Administrativa Brasileira: o modelo Daspiano	104
4.3.3. O Regime Militar e o Decreto-Lei nº 200/1967	107
4.3.4. A redemocratização e a tentativa de implantação do Modelo Gerencial	108
4.4. Aprofundando a Matriz Analítica	113
5. Municípios importam na implementação? Um Mapeamento de suas Capacidades	121
5.1. A CF/1988 e a Descentralização das Políticas Públicas	122
5.2. A redefinição do papel do Governo Municipal	124
5.3. Materiais e Métodos	128
5.4. Distribuição das Capacidades Municipais: Resultados e Discussões	128
6. Qualidade Burocrática e Performance Estatal	139
6.1. Um Mapeamento teórico sobre a Burocracia	141
6.2. Materiais e Métodos	144
6.2.1. Variáveis da Pesquisa	145
6.2.1.1. Qualidade da Burocracia	145
6.2.1.2. Desempenho Municipal	146

6.3. A Escolha dos Casos e Métodos	146
6.4. Capacidade técnico-burocrática: Resultados e Discussões	148
7. Nomeações Políticas e Performance Estatal	154
7.1. Politização da burocracia e o trade-off entre responsividade e eficiência	155
7.2. Materiais e Métodos	159
7.3. Capacidade político-relacional: Resultados e Discussões	162
8. Considerações Finais	171
9. Referências Bibliográficas	177
Anexo I: Municípios importam na implementação? Um Mapeamento de suas Capacidades	206
Anexo II: Qualidade Burocrática e Performance Estatal	209
Anexo III: Nomeações Políticas e Performance Estatal	223

1. Introdução

A ideia do avanço tem incitando a humanidade por séculos e, em seu curso, provocou e consolidou diversas revoluções e movimentos teórico-ideológicos, os quais, por sua vez, impulsionaram mudanças estupendas no papel atribuído ao Estado. Por vezes, colocando-o no centro, como promotor do desenvolvimento das sociedades; em outros momentos, como responsável por gerar atrasos e desequilíbrios aos avanços proporcionados pelo mercado.

No Brasil, algumas dessas ondas teórico-ideológicas têm provocado grandes mobilizações nos últimos anos. É o que se percebe, por exemplo, na mobilização de junho de 2013, que se iniciou na cidade de São Paulo-SP, como expressão contra o aumento da passagem do transporte público, mas que, logo em seguida, disseminou-se por todo o país, com pautas as mais diversas possíveis, desde a melhoria da educação e da saúde, até os direitos à cidadania e a luta contra a corrupção.

Fato estranho é que aqueles protestos não significavam uma rejeição em massa ao que tinham sido as políticas dos governos petistas, até aquele momento, mas eram uma demonstração de que a população queria “mais Estado”, ou seja, mais serviços públicos de qualidade, mais transporte, mais participação, mais direitos, mais ações contra as desigualdades históricas. Entretanto, o que se percebeu, de fato, foi que, em menos de duas semanas, a popularidade da então presidenta da República caiu de 70% para menos de 30%.

Exemplo similar ocorreu em março de 2015, quando cidadãos por todo Brasil novamente saíram às ruas, mas, desta vez, com o objetivo de protestar contra o governo Dilma Rousseff e defender a Operação Lava-Jato. Episódio semelhante e com os mesmos motivos se repetiu em março de 2016, mas, agora, com a manifestação de mais de três milhões de pessoas, em 229 cidades brasileiras.

Dois anos depois, em 2018, mais uma paralisação, agora dos caminhoneiros, parou o país por pouco mais de uma semana, mas se transformou num imenso transtorno, pois causou a indisponibilidade de alimentos e remédios em todas as regiões, além da escassez e alta de preços dos combustíveis. Mais recentemente, já em 2019, outras milhares de pessoas se mobilizaram nas ruas, uma parte em protestos contra o contingenciamento orçamentário da educação, outra, em apoio ao governo para pressionar o congresso na aprovação de algumas pautas julgadas importantes.

Embora seja verdade que a maioria dessas manifestações tenha ocorrido tendo, como pano de fundo, uma intenção política, ao fim, o que se percebe é que, apesar de cada qual ter sua própria matriz teórico-político norteadora, em todas elas há manifesta uma

insatisfação comum contra o sistema vigente de administração pública brasileira, sobretudo, pelo trato dos governantes com a coisa pública.

De toda forma, duas grandes acepções esses episódios foram capazes de expor: a primeira, de natureza burocrática, visto que o Estado demonstrou claramente sua incapacidade de prover respostas rápidas e concretas à população; a segunda, de natureza político-democrática, denunciando uma insatisfação popular frente a um sistema político corrupto e pouco representativo, de tal envergadura que acaba por sinalizar por uma iminente crise de representatividade na nação.

De modo distinto, neste trabalho, argumenta-se que este posicionamento político maniqueísta que tem inflamado os cidadãos recentemente não é suficiente para explicar os avanços de uma nação, posto que o problema não é o *quantum* de intervenção estatal, já que a esta é hoje um fato inegável e inoponível nas sociedades (EVANS, 2004; GURGEL, 2014). Mas que características e práticas institucionais têm sido determinantes para o desempenho dos governos, e, conseqüentemente, repercutem na qualidade de vida do cidadão? Para tanto, na busca por contribuir no desfazimento dessa dicotomia teórico-ideológica que atravessa séculos, esta tese pretende analisar o Estado, mais especificamente, alguns possíveis condicionantes do desempenho de sua burocracia.

Trata-se de um trabalho que tem por objetivo entender, minimamente, a estrutura burocrática municipal, que impacta diretamente na disponibilização das políticas públicas de sua responsabilidade, evidenciando características específicas e formatos organizacionais, os quais têm alcançado o propósito de oferecer melhor qualidade de vida a seus cidadãos, comparativamente. Em outras palavras, busca-se identificar, por meio da análise de suas estruturas burocráticas, alguns possíveis mecanismos causais que possam contribuir para a qualidade de governo em nível local no Brasil e, assim, ajudar a responder a pergunta que, há muito, tem incomodado diversos pesquisadores e *policymaker*: por que determinadas políticas públicas são mais bem-sucedidas que outras ou por que determinado governo é melhor que outro?

Para isso, obrigatoriamente, se por um lado será dado enfoque ao funcionamento do aparato burocrático municipal, dado que é ele o responsável pelo fornecimento de grande parte dos serviços públicos ofertados ao cidadão, e, na maioria das vezes, faz o contato direto deste com o Estado, por outro, indiretamente, lançar-se-à luz sobre a influência da democracia, principalmente, da política propriamente dita, sobre os resultados que esta burocracia consegue ofertar.

Desse modo, os textos aqui apresentados têm como objeto de análise central a estrutura burocrática municipal brasileira, desdobrando-se, num primeiro momento, numa análise de sua burocracia sob um prisma técnico-administrativo, e, posteriormente, nas influências dos jogos e barganhas políticas, próprios das democracias, nesse mesmo contexto. Em ambas as perspectivas, serão utilizadas a experiência dos municípios brasileiros para os testes e as análises empíricas.

É importante notar que o trabalho está erigido sobre a premissa básica de que toda burocracia existe para o atingimento de determinado fim, que seria o de proporcionar resultados na forma de avanços políticos, sociais e econômicos a um determinado povo. Razão pela qual os estudos sobre burocracia e/ou implementação de políticas públicas passam a ser a melhor maneira para se encontrarem respostas e reflexões promissoras para o entendimento de "como" e "por que" ela tem alcançado tais resultados (OLIVEIRA, 2012).

Com essa abordagem, ao buscar examinar a relação existente entre variáveis reflexas de capacidades estatais e resultados, este trabalho se alinha a autores, como Huntington (1968), que analisou o controle da violência; Tilly (1975), que estudou a formação dos Estados; Skocpol (1979), cuja obra explorou o Estado e o desenvolvimento; Evans (2004), Evans e Rauch (1999), Gaspar, Jaramillo e Wingender (2016), os quais estudaram a relação com o desempenho econômico; Tilly (2007), que analisou a consolidação de democracias; Acemoglu e Robinson (2008), que aprofundaram a conexão com a prosperidade das nações; Rothstein (2011), que explorou a qualidade institucional.

Com objetivos semelhantes, mas com abordagem a partir da relação das capacidades estatais com a implementação de políticas públicas no Brasil, destacam-se trabalhos como os de Fiani (2014); Gomide, Silva e Pires (2014); Batista (2015); Gomide e Boschi (2016); Marengo, Strohschoen e Joner (2016); Souza (2016 e 2017); Sátyro, Cunha e Campos (2016); Marengo (2017a) e de Grin *et al.* (2018).

Ainda, ao se debruçar sobre as matrizes teóricas, nas quais este trabalho busca se alinhar, percebe-se que foi a partir da década de 1990 que economistas e cientistas políticos propuseram uma mudança na abordagem explicativa do que proporcionava qualidade aos governos. Argumentou-se, então, que são as instituições governamentais as principais responsáveis, frente à maioria dos problemas políticos, sociais e econômicos das sociedades (NORTH, 1990a e 1990b; OLSON, 1996; VEBLEN, 1998; HALL; JONES, 1999; EVANS; RAUCH, 1999; ACEMOGLU; ROBINSON, 2008).

Percebe-se que, com essa abordagem, o entendimento sobre o que são “instituições” passa a ter um significado mais abrangente, compreendendo-o não só como o *locus* de produção da política pública, mas também, como “as regras do jogo”, ou seja, os “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional” que explicam o comportamento social, econômico e político, ou, de forma mais abrangente, os “sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem padrões de significação”, os quais, por conseguinte, guiam a ação humana (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Essa guinada teórica se trata, inequivocamente, de uma grande mudança frente às perspectivas anteriores, que buscavam elucidar os fatores que proporcionavam desenvolvimento às nações. Pois, até então, argumentavam que eram as tecnologias, infraestruturas e capital de uma nação, os maiores condicionantes de seu desenvolvimento econômico (BID, 2007; SOUZA, 2017), ou mesmo, da perspectiva do Capital Social (traços culturais, redes sociais e a confiança das pessoas umas nas outras), como sendo o maior determinante da qualidade de vida de uma sociedade (PUTNAM, 1993).

Igualmente, contrapõem-se a teoria da escolha racional e da escolha pública (*public choice*), defendidas por James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Buchanan (1972) e Mancur Olson (2011), os quais, ao analisarem as burocracias estatais, a partir do reducionismo metodológico do neo-utilitarismo, entendiam-nas como autointeressadas, ociosas, monopolistas e maximizadoras de orçamento, e que, movidas por suas próprias ambições, buscavam exagerar sua própria utilidade, nem sempre levando em consideração a restrição orçamentária do Estado (DOWNS, 1967; NISKANEN, 1971). Isso fazia com que acabassem por desconsiderar o poder que as normas, a cultura organizacional, a liderança e outros fatores, intrínsecos às organizações, possuíam sobre a capacidade de ação governamental.

Com esse novo posicionamento, a centralidade dos argumentos foi transferida para as instituições, divergindo também dos argumentos teóricos que guiaram as reformas da gestão pública das décadas de 1980 e 1990, que, na busca por melhorar a governação pública, utilizavam, como parâmetro, o quadro agente-principal e princípios da teoria da escolha racional. Isto em um contexto de forte escassez econômica, razão pela qual, em suas diretrizes, procuravam controlar a corrupção e a má administração, basicamente, por meio da manipulação de incentivos econômicos, cadeias de responsabilização mais bem definidas, além de uma busca exacerbada por eficiência, manifesta pela supervalorização dos mecanismos de mercado.

Mas, enfim, em que este posicionamento teórico contribui para o que se entende como qualidade de governo e burocracia pública?

Ora, já que se presume que são as instituições os instrumentos aptos a guiar as transformações políticas, econômicas e sociais de um povo e, por conseguinte, capaz de levá-lo à alcançar propósitos específicos. E mais, já que é a burocracia pública a instituição primordial utilizada pelos governos para materialização das políticas públicas. Tais fatos passam, necessariamente, a condicionar a noção de êxito ou fracasso governamental.

Entretanto, apesar da extrema relevância do tema, a literatura tem apontado para uma lacuna teórico-explicativa sobre o funcionamento *per se* da burocracia, em especial, do Poder Executivo, e também sobre os efeitos dessa burocracia nos resultados das políticas públicas (FUKUYAMA, 2012; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2013; MARQUES, 2013).

Dessa forma, é diante desse *puzzle* entre a própria existência da burocracia e a sua habilidade em melhorar a vida do cidadão que surgem alguns questionamentos, como: o que se precisa saber sobre as burocracias/implementação para que se possam construir e implementar melhores políticas públicas? Que competências essas burocracias têm e quais deveriam ter para proporcionarem melhores resultados? O que é necessário a um governo/política para que este obtenha sucesso?

De maneira simplificada, a resposta que a literatura tem apresentado é a existência de “capacidades estatais”.

Note que o conceito de capacidades estatais está relacionado com a capacidade de o Estado identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados (SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; SKOCPOL, 1985; MANN, 1993; EVANS, 1995). Em outras palavras, o estudo das "capacidades estatais" busca desvendar como “atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 85).

Entretanto, mesmo com a evolução do uso do conceito de capacidades estatais, persiste a variabilidade das definições que podem ser encontradas na literatura, por vezes, expressas por variáveis políticas, institucionais, administrativas, coercitivas, legais, fiscais, territoriais, técnicas (CINGOLANI, 2013; MARENCO *et al.*, 2016).

Em meio a esta multiplicidades de definições, Kocher (2010), Marengo (2017a) e Gomide, Pereira e Machado (2018) identificaram que os estudos acabam por fornecer explicações circulares para o uso do conceito, como, por exemplo, a explicação simplista de Kocher (2010 *apud* GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, p. 90): “por que há muitas

insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas”.

Para evitar essas “circularidade meios/resultados no uso analítico do conceito” (MARENCO, 2017, p. 1026), optou-se, neste trabalho, por empregar sentido restrito ao conceito de “capacidades estatais”, limitando-o ao isolamento de meios ou recursos que ampliam o poder de agência governamental (GRIN, 2012).

Mas, em termos práticos, o que, efetivamente, em um Estado, é capaz de ampliar o poder de uma agência? A literatura tem dado destaque para a qualidade e profissionalização de uma burocracia como as capacidades mais utilizadas para prever o que acontecerá com uma política pública (SOUZA, 2015).

Nesse sentido, Evans e Rauch (1999) identificaram uma associação entre profissionalização do serviço público e desempenho econômico. Batista (2015) associou o número de servidores públicos por habitante e a proporção de servidores com escolaridade superior a uma menor frequência de irregularidades no uso de recursos federais. Marengo, Strohschoen e Joner (2016) encontraram um incremento na arrecadação de imposto patrimonial urbano em municípios com maior proporção de “estatutários com formação superior”.

Seguindo esses trabalhos, a conclusão é que a qualidade e a profissionalização do serviço público afetam, positivamente, a qualidade das políticas públicas e/ou dos governos. Assim, pela lógica exposta até aqui, buscou-se, neste trabalho, analisar o impacto da qualidade e da profissionalização da burocracia municipal nos resultados por ela alcançados, os quais foram medidos, utilizando-se de índices de gestão ou outros, correlatos à qualidade de vida do cidadão.

Vejam que, por essa perspectiva, o conceito de “capacidade estatal” é entendido como um atributo do Estado, o qual, por si mesmo, faz diferença na execução das políticas públicas e é uma condição necessária para uma boa gestão pública. Entretanto, a sua simples existência não significaria, plenamente, que isto seria suficiente, ou que este desiderato ocorreria. Sendo assim, a presença desse atributo, por si só, não garantiria um bom governo, mas seria condição à criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo materializar seus produtos e serviços (SOUZA, 2017).

Em resumo, o tema de estudo é a burocracia, e a chave analítica é a construção de capacidades burocráticas para formulação e implementação de políticas públicas, associando-a a uma das vertentes do conceito de capacidade do Estado: a qualificação profissional da burocracia.

Note-se que este trabalho busca avançar no entendimento da relação entre as diversas estruturas administrativas burocráticas municipais e os distintos níveis de desenvolvimento econômico e social gerados por ela, como fruto e resultado de seus distintos níveis de capacidades estatais, mensurados aqui por meio da qualidade e da profissionalização de sua burocracia.

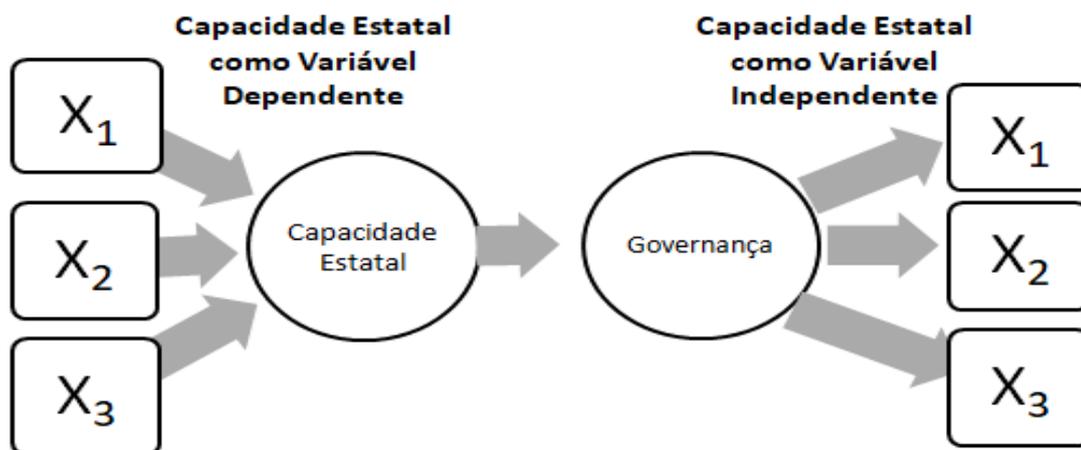
Parte-se de um entendimento simples: que a compreensão de alguns dos mecanismos causais aptos a condicionar os resultados obtidos pela burocracia também o são para proporcionar qualidade de governo. Todavia, antes de prosseguir, cabe alertar quanto ao que Thomas (2009) e Andrews (2008) ressaltaram sobre a falta de precisão e clareza nas definições conceituais do que seria um governo de qualidade.

Nesse sentido, Fukuyama (2013) explicita que, ao se analisarem as diferentes definições referentes ao que seria um “bom governo”, observa-se certa correlação lógica entre elas, mas não equivalência conceitual entre si, e, que, na literatura, o tema qualidade de governo tem sugerido, pelo menos, quatro abordagens distintas, quais sejam: (1) medidas processuais, tais como os critérios weberianos os propõem; (2) medidas de resultados, tais como os índices que medem saúde, educação, segurança, etc.; (3) medidas de capacidade, como, por exemplo, capacidade de extração de impostos ou graus de profissionalização de uma burocracia; e, (4) medidas de autonomia burocráticas, numa tentativa de mensurar o grau ao qual a burocracia está subordinada a certos desígnios políticos, ou atua de forma independente.

Nessa esteira de raciocínio e considerando que as instituições em análise permeiam um contexto democrático, e que, por isso, em grande medida, ter determinado tipo de desempenho facilita a reeleição de seus funcionários eleitos, sendo este o objetivo último de qualquer político (DOWNS, 2013), Portanto, este trabalho, entender-se-á como "desempenho institucional" o fato de um governo conseguir proporcionar a seus cidadãos boas medidas de resultado, ou, em outras palavras, tentar oferecer qualidade de vida e equidade ao máximo possível de cidadãos.

Com esse raciocínio, utilizar-se-á o conceito de desempenho institucional baseado num modelo bem simples de governança: Variáveis Burocráticas Estruturais e Políticas → Arranjos Institucionais → Capacidade Estatal → Governança → Implementação → Variáveis de Resultados, conforme se pode observar na Figura 01:

FIGURA 01: Lógica simplificada entre Variáveis, Capacidade Estatal, Governança e Resultados



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa perspectiva, propõe-se, em linhas gerais, ora buscar, por meio da análise das variáveis burocráticas estruturais e políticas, relacioná-las aos resultados alcançados por esse arranjo institucional, ora buscar, pelos os resultados, desvelar o arranjo institucional que os propiciou, fato que fará com que o conceito de qualidade de governo esteja, umbilicalmente, ligado ao de desempenho de governo, que, por sua vez, será mensurado com indicadores de resultado, difundidos e correlatos à boa gestão e à qualidade de vida do cidadão.

Ressalta-se que, proposto o problema e, conforme explicitado anteriormente, a premissa basilar deste trabalho é a de que o Estado importa, destacadamente, pelo seu protagonismo na solução de problemas de ordem coletiva e por entender que é ele o principal coordenador e supervisor do desenvolvimento econômico e social de uma nação. Assumindo, assim, um posicionamento que se apresenta sob uma perspectiva Estado-centrista (*state-centered*).

Isso é perceptível, ao se analisar a história recente dos países ditos desenvolvidos e industrializados, os quais, em algum momento, tiveram, em comum, uma estratégia nacional de desenvolvimento centrada nas ações do Estado (VAZ, 2014; MADEIRA,

2014). Como exemplo disso, pode-se citar a Inglaterra, no início da Revolução Industrial, momento em que o Estado ativamente definiu políticas públicas de incentivo e regulação da estruturação e composição dos parques manufatureiros e fabris (HOBSBAWN, 2006). Outro caso ocorreu nos Estados Unidos, no período colonial, quando o governo adotou determinadas políticas protecionistas à indústria que acabara de nascer (LIST, 1890). Também, mais recentemente, com os estudos de Evans (1993), os quais demonstraram que a capacidade do Japão, Coréia e Taiwan em superarem a situação de subdesenvolvimento e dependência, na década de 1970, teve papel e atuação fulcral do Estado.

Papel este, de preponderância e premência do Estado frente ao desenvolvimento, que só vem corroborar com o que Karl Polanyi (1983) e Fernando Braudel (1987) evidenciaram em seus trabalhos: que a própria economia de livre mercado foi produto da ação deliberada do Estado, e que este continua a ter papel fundamental na acumulação capitalista, na medida em que a existência do Estado é o pré-requisito à formação das relações de mercado.

Ainda sob essa perspectiva histórica, ao se analisar o momento de formação desse incipiente Estado moderno, observa-se que, embora ele tivesse como função basicamente prezar pela justiça e segurança dos cidadãos, e, por conseguinte, garantir a proteção dos lucros apropriados no mercado, em âmbito privado, esse Estado robustecia suas burocracias públicas para operacionalizar tais demandas, as quais acabavam por reforçar uma conjuntura de fatores que propiciaram o desenvolvimento das economias de mercado, e, posteriormente, dos regimes democráticos.

Dessa forma, vê-se que o fortalecimento das instituições burocráticas pelo mundo foi concomitante ao robustecimento das economias de mercado, por meio do liberalismo, bem como, à disseminação do regime democrático. Nesse sentido, ao longo do século XX, com a culminância desses fatores interconectados, as figuras do Estado-nação, burocracia e democracia se expandiram, vertiginosamente, mundo afora.

Entretanto, embora o Estado seja decisivo e fundamental no dia a dia de todos, ainda assim, é recorrente o questionamento da sociedade sobre a validade e importância de seu papel: por vezes, considerado-o como ‘vilão’, no sentido de que possui um custo muito elevado, é ineficiente, gerador de *rent-seeking* e atende, de forma ruim, uma pequena parcela da sociedade; em outras ocasiões, tido como um ‘salvador’, principalmente por aqueles que têm suas necessidades supridas por ações subsidiadas por esse mesmo Estado.

Obviamente, os motivos responsáveis tanto pela sua expansão quanto pela retração devem levar em conta os interesses e valores de um povo, os quais balizam as diversas

matrizes teórico-ideológicas de sua formação, e que são, por isso, responsáveis por ondas teórico-políticas que, por possuírem os mesmos conjuntos de valores e causalidades, direcionam a economia e a sociedade.

Assim, o que se observa, por um lado, são movimentos em favor de seu crescimento, marcados, por exemplo, pelo Acordo de Bretton Woods, época em que a concepção intervencionista keynesiana era hegemônica; por outro, movimentos com o intuito de conter o Estado, para que o mercado possa crescer, como o Consenso de Washington.

Contudo, embora marcado por idas e vindas, a depender da corrente teórico-política vigente, o Estado sempre esteve no epicentro das mudanças econômicas e sociais, sendo o maior apoiador do modelo de economia vigente, indiferentemente de qual seja. E preservando o entendimento de que é ele o principal coordenador e supervisor do desenvolvimento econômico e social de um povo. Isso porque se acredita que, ao fomentar o desempenho econômico e social, o Estado promove, por conseguinte, a sua própria sobrevivência política e a paz interna, papéis basilares de qualquer Estado (EVANS, 2004). Fora que esse desempenho não deixa de ser uma fonte expressiva de legitimidade política, fato de considerado valor em contextos democráticos.

Trazendo essa lógica para os governos locais, obviamente, guardando as devidas proporções, defende-se também que a forma como estes agem é determinante direta do nível de renda, do pleno emprego, de alguns preços de mercado, do comércio de suas empresas em nível regional, nacional e, algumas vezes, internacional.

É o que se viu, por exemplo, com o que sucedeu nos municípios brasileiros, após a sequência de ações descentralizadoras que abrangeram a seara política, administrativa e fiscal, e que vem ocorrendo no país, desde os anos 80, até os dias de hoje. Estas ações alteraram a dinâmica federativa das políticas públicas que, desde então, vêm passando a ser implementadas, principalmente, pelos municípios, transformando-os no *locus* primordial de execução das políticas públicas brasileiras.

Esta situação decorreu, sobretudo, em razão das alterações promovidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), além de conjunturas sociais e políticas específicas e de diversos dispositivos legais que, ao fim e ao cabo, elevaram os municípios à condição de entes federativos autônomos, reservando-lhes uma fatia da arrecadação tributária e descentralizando um amontoado de políticas públicas, agora recém universalizadas pela nova Carta Magna. Acresce-se a isso o fato de que os estados membros, durante todo este período, perderam muito poder político e financeiro, forçando-os a se retraírem no palco de grandes provedores de políticas públicas. E a União, diante desse contexto, adotou a

estratégia de transferência dos recursos diretamente aos municípios, para que estes executassem as políticas públicas.

Entretanto, conforme será mostrado, pela própria forma como esses elementos definidores se sucederam, acabaram por majorar as disparidades políticas, econômicas e sociais horizontalmente, ou seja, entre os próprios municípios, agravadas, sobretudo, pelo fato de estes já possuírem capacidades estatais, pressões sociais e políticas diversificadas, as quais os levaram a implementar não apenas políticas públicas distintas, como também em momentos variados. Cada qual tentando se conformar às suas peculiaridades.

Nesse contexto, cabe destaque às ações de desenvolvimento econômico local, que, face às pressões sociais e políticas, foram, em grande medida, assimiladas pelos municípios, o que, por sua vez, acabaram alterando a dinâmica e as estruturas governamentais municipais, transformando os municípios em protagonistas ativos da transformação socioeconômica local.

Tudo isso só vem ratificar o entendimento de que as ações municipais impactam diretamente na vida do cidadão, sobretudo no Brasil. Isso, sem falar nas diversas possibilidades de regulamentação do dia a dia do cidadão, as quais, de uma forma ou de outra, acabam por direcionar os rumos da sociedade. Desse modo, mais do que manter a paz e garantir a propriedade privada, acredita-se que o governo municipal é também responsável por estimular o desenvolvimento econômico e social local.

Assim entendendo, defende-se que, conceitualmente, o Estado é, além de “um agrupamento humano, dentro de determinado território, que reclama para si o monopólio da coação física legítima” (WEBER, 1982, p. 98), também o principal responsável por garantir o desempenho econômico e social de uma localidade.

Convém destacar que não se trata aqui de defender, de forma utópica, um estatismo local desarrazoado, a lembrar da perspectiva marxista clássica, a qual denuncia que o próprio Estado é também instrumento de domínio das sociedades a que serve, mas sim, de mostrar um Estado com um posicionamento mais ativo e propositivo, ao que Arbix e Martin (2010) definiram como um “ativismo estatal, sem estatismo”. Também não se supõe que só a existência de um governo em nível local seja suficiente para deduzir que este município proporcionará boa qualidade de vida a seus cidadãos. Para que isto ocorra, há algumas condições, as quais se pretendem esclarecer melhor neste trabalho.

Por isso mesmo, a análise das várias formas de intervenção estatal em nível local torna-se um meio hábil para aprofundar as idéias gerais sobre as estruturas ideais que o Estado deve possuir no cumprimento de seu mister. Não se deve perder de vista o fato de

que a dinâmica das diferentes estruturas burocráticas governamentais, práticas de gestão e a relação que elas possuem com mercado e sociedade geram diferentes capacidades estatais e, por isso, têm o potencial de resultar em variados graus de qualidade das políticas públicas. Em outras palavras, reforça-se o argumento de que os possíveis papéis que o Estado é capaz de representar são definidos a partir das estruturas e arranjos institucionais que ele próprio possui. Entretanto, aqui, focalizar-se-ão apenas determinados pontos específicos da burocracia, quais sejam, a sua qualidade e a profissionalização.

Note-se que associar estruturas diferentes de Estados com os resultados por eles obtidos é o ponto principal do trabalho. Numa busca por estabelecer conexões entre o desenvolvimento social e econômico dos municípios e as características estruturais e relacionais desses Estados em nível local, com foco na variável qualificação profissional da burocracia

Assim, este trabalho funda-se na premissa de que o desempenho dos arranjos institucionais municipais é o resultado da materialização de sua capacidade estatal, que, por sua vez, é consequência, sobretudo, de um cotejamento de variáveis técnico-burocráticas e políticas que esse mesmo município possui, no caso em análise, impactadas pela variável qualificação profissional da burocracia.

Portanto, tem-se, como hipótese geral, a crença de que os municípios com melhor qualificação profissional, tanto do corpo técnico-burocrático como dos cargos comissionados (CC's) de sua burocracia, tenderiam a ser mais capazes de alcançar os resultados pretendidos. Ressalta-se que essa subdivisão da capacidade estatal em duas dimensões institucionais, uma técnico-burocrática e uma político-relacional, converge com o que a literatura tem atribuído como necessário para que o Estado possa cumprir qualquer forma de pacto com a sociedade: a primeira diz respeito ao elemento “weberiano” e baseada na organização interna dos órgãos (WORLD BANK, 1997); a segunda, o elemento “tocquevilliano” de capacidade, focado nas conexões do Estado com a sociedade (BARMA; HUYBENS; VINUELA, 2013).

Dessa forma, nesta tese, trabalha-se com o pressuposto de que quanto mais profissionalizados, capacitados e estratégicos forem os servidores que compõem a burocracia municipal, bem como os servidores nomeados para cargos comissionados, maior seria a probabilidade de essa burocracia apresentar resultados positivos, em termos de desempenho municipal, o qual seria operacionalizado por meio de alguns indicadores correlatos à qualidade de gestão e de vida do cidadão. Assim, a junção desses elementos, em graus preferencialmente maiores, tenderia a proporcionar melhores resultados à

administração pública, tal como postulado no “grau de weberianidade” de Evans e Rauch (1999) e Souza (2015).

Quanto à justificativa deste estudo, ressalta-se que, no Brasil, os estudos sobre qualidade de governo nunca foram tão oportunos. Primeiro, por se entender que, em épocas de restrição de recurso público, o desempenho de uma estrutura burocrática é algo valioso, não somente na iniciativa privada, mas, principalmente, na prestação dos bens e serviços públicos, abrindo a possibilidade de melhoria do desempenho operacional do Estado, e, conseqüentemente, da melhoria econômica e social do país.

Em segundo lugar, entende-se que, tão relevante quanto o desempenho estatal, são a legitimação popular da ação pública e o reforço positivo que a boa governação faz à democracia do país. Sobretudo, na conjuntura política atual, na qual se tem vivenciado um tumulto político-econômico que tem implicado, sobremaneira, nos posicionamentos políticos e ideológicos da nação, resultando numa distinção mais precisa, polarizada e polemizada dos partidos de direita e de esquerda. Fato que pode ser percebido, notadamente, nas eleições presidenciais de 2018, na qual os candidatos com posicionamentos mais centrais não conseguiram avançar para o segundo turno, enquanto que os mais extremados monopolizaram os debates no país. O mesmo também pôde ser percebido nas manifestações de 2013, 2015, 2016, 2018 e, mais recentemente, nas de 2019, as quais têm explicitado essa confusão existente e a (in)satisfação política nacional.

Outro ponto a destacar é o fato de esta pesquisa utilizar, como unidade de análise, a burocracia municipal brasileira, *locus* primordial da produção de políticas públicas, e, ainda assim, uma instituição pouco estudada e entendida. Somado-se ao fato de se utilizar, como chave analítica, a definição de formação de capacidade estatal para a formulação e a implementação de políticas públicas, conceito este ainda muito recente na literatura brasileira e pouco testado empiricamente (SOUZA, 2017).

Por fim, espera-se que, por subentender-se que, à medida que forem conhecidas as características e práticas institucionais que são determinantes no sucesso do desempenho desses governos municipais, ter-se-á um ganho de eficiência na construção de políticas públicas e no desenvolvimento de tecnologias de conhecimento voltadas para o planejamento e para a gestão desses entes.

Como consequência, acredita-se contribuir para: (a) sociedade, na medida em que tem o potencial de aumentar o retorno social das ações públicas; (b) municípios, ao buscar um arcabouço conceitual e empírico para mensurar o desempenho das ações desses entes públicos, que contribuem mais decisivamente para os resultados; (c) gestores públicos, pelo

esforço para se criarem critérios que poderiam auxiliar a Administração Pública na tomada de decisão e pela possibilidade de divulgação de situações de *benchmarking*; e, (d) academia, por incentivar estudos acadêmicos envolvendo desempenho de instituições públicas, promovendo uma área ainda poucos explorada.

Dessa forma, o esforço de pesquisa em questão se alinha às demandas da sociedade, baliza a ação dos governos municipais no direcionamento de seus recursos para potencialização dos resultados, além de se adequar ao idealizado pelos cidadãos: um maior retorno socioeconômico dos recursos pagos em forma de tributos. Também se acredita que os resultados da investigação desses arranjos burocráticos venham a extrapolar, e muito, os limites da academia, permitindo a apreensão de lições importantes pelos demais municípios, no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, contribuindo com a gestão pública brasileira como um todo, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

1.1. Limitações do trabalho

Conforme salientado anteriormente, optou-se por uma abordagem institucionalista. Em razão disso, buscou-se reconhecer e evidenciar o impacto que determinadas configurações das instituições governamentais locais exercem sobre os processos de produção de políticas públicas e, conseqüentemente, sobre a qualidade de governo em nível local.

Esse posicionamento, entretanto, não impede de reconhecer que as características das instituições e suas práticas de gestão não são os únicos fatores que influenciam na gestão geral e na qualidade de vida dos cidadãos. A história, as crenças, as lideranças políticas e\ou as atitudes dos cidadãos também são igualmente decisivas, bem como a interação destes com a sociedade e o mercado. Todavia, neste trabalho, este não será o foco.

Do mesmo modo, espera-se que os resultados aqui encontrados sejam úteis, tanto para os gestores públicos, quanto para os cidadãos. No entanto, não se pretende oferecer, ao fim, uma receita simples de sucesso institucional. Pelo contrário, a todo momento, deixar-se-á claro que o contexto regional, político e cultural das instituições elevam o processo de produção de políticas públicas a um nível de grande complexidade, e, por isso, alguns reducionismos aqui elencados podem não ter o impacto desejado, quando efetivados.

Assim, o risco de se defender a aplicação de panaceias na seara política é que as estratégias de governos e as políticas públicas não são adotadas ou executadas no vácuo, mas dependem sempre do contexto no qual estão inseridas, e este influencia, sobremaneira, todo o processo em si.

Aliás, todo processo de produção de política pública é sempre muito complexo, devido, principalmente, à multiplicidade de atores envolvidos, com diferentes níveis de poder e incentivos pessoais, cenários temporais distintos, que constituem “regras do jogo” variadas (BID, 2007). Dessa forma, ao se evidenciarem apenas algumas características institucionais ou regras, levar-se-ia, invariavelmente, a um conhecimento bastante fragmentado do processo, não se tornando suficiente para ser copiado indiscriminadamente.

Outro grande limitador dos resultados encontrados se dá em razão da medida definida como mensuradora da qualidade de um governo: uma medida de resultado. E, como é sabido, as medidas de resultados se constituem, em sua maioria, de indicadores de contexto, os quais possuem, como características, não serem gerados, única e exclusivamente, como fruto da ação de um só agente, podendo ser proporcionados por diversos atores, tanto públicos como privados.

Assim, algumas medidas de resultados encontradas podem não ter sido causadas exclusivamente em decorrência de uma ação estatal. Fato que já foi observado, por exemplo, com o Relatório Coleman, realizado nos Estados Unidos, na década de 1960, com o objetivo de avaliar a educação daquele país, demonstrando, ao final, que grande parte dos resultados educacionais dependiam muito mais de fatores exógenos, como amigos e familiares dos alunos, do que, propriamente, dos insumos do setor público destinados à educação.

Além disso, soma-se ao fato de que certas políticas públicas podem ter, como característica, um tempo de maturação que nem sempre coincidirá com o tempo proposto por esta investigação. Assim, corre-se o risco de se utilizarem medidas que não refletem o real momento dos resultados.

Por fim, destaca-se que este estudo é, antes de tudo, um passo inicial numa agenda muito mais abrangente, que possui um poder de transformações econômico-sociais grandioso, visto que trata dos condicionantes da qualidade dos governos, os quais estão mais próximos do dia a dia do cidadão, e, por isso, aguarda-se que, futuramente, outros pesquisadores venham contribuir para o entendimento de algumas dessas questões.

1.2. Organização do trabalho

A intenção do trabalho é tentar agrupar, em um mesmo manuscrito, temas de extrema relevância para a área, mas que, por vezes, encontram-se bastantes dispersos na literatura, até mesmo por possuírem uma diversidade de abordagens e recortes. Para isso, este foi

estruturado em oito seções, as quais, por conveniência, apresentar-se-ão em forma de capítulos distintos, cada um deles se assemelhando à estrutura de artigo, contudo, sempre mantendo, como fio condutor, o problema central, de identificar quais características e práticas institucionais poderiam explicar a variação do desempenho dos governos municipais.

Para tanto, o primeiro capítulo é esta introdução que ora se apresenta, que se ocupa de fazer uma exposição geral do tema, bem como delimitar alguns dos conceitos que foram trabalhados ao longo da tese, além, é claro, de definir o problema, o contexto, os objetivos, as hipóteses, o formato geral da pesquisa e a justificativa.

No segundo capítulo, intitulado “O Estado em perspectiva histórica: uma eterna conformação em busca do desenvolvimento”, foi feita uma discussão, a partir de alguns indícios históricos, sobre alguns dos principais fatores que têm colocado o papel desempenhado pelo Estado no centro teórico da promoção do desenvolvimento. Para tanto, utilizou-se de uma revisão bibliográfica, abordando, desde a origem e formação do Estado moderno, perpassando pelo fortalecimento de suas burocracias concomitantemente ao momento da democratização das nações, chegando até a atuação e contornos que o Estado passou a possuir recentemente. Em seguida, foram expostos alguns posicionamentos mais difundidos sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado, a fim de corroborar com a proposta e suas reflexões.

Em seguida, no capítulo III, intitulado “O Estado brasileiro e sua trajetória federativa: a situação municipal”, de forma descritiva, buscou entender e situar a evolução das administrações municipais brasileiras, com foco nas principais alterações institucionais e gerenciais ocorridas desde a CF/1988. Nesse sentido, inicialmente o texto relembrou um pouco da trajetória do federalismo brasileiro, numa tentativa de localizar a discussão de alguns dos condicionantes da situação municipal atual. Em seguida, apresentou-se algumas das principais alterações constitucionais que promoveram uma mudança do papel federativo nos municípios, transformando-os em entes autônomos nos campos administrativo, político e jurídico. Também foi analisado algumas das carências administrativas dos municípios, as quais se tornaram grandes obstáculos institucionais e que, necessariamente, precisariam ser transpostas para superar tal situação. Por fim, apresentam-se alguns autores que, utilizando-se de indicadores, retratam a realidade da gestão municipal e destacam alguns dos desafios federativos para fortalecer suas capacidades estatais.

No capítulo IV, “A burocracia e as capacidades estatais para o desenvolvimento”, apresenta-se a matriz analítica deste trabalho, que perpassa desde a origem do conceito de capacidade estatal, alinhamentos deste à corrente teórica do neo-institucionalismo, bem como as diretrizes gerais do modelo burocrático clássico e a trajetória de modelos de administração pública na burocracia brasileira. O foco foi sintetizar as principais proposições teórico-explicativas das razões pelas quais os Estados têm conseguido alcançar o desenvolvimento, dando especial atenção às instituições públicas, sobretudo à burocracia brasileira. Nessa linha, conforme será apresentado, buscou-se também analisar a forma pela qual o Estado tem mobilizado seus recursos disponíveis e estabelecido possíveis arranjos com os agentes econômicos, para a concretização de seus projetos, gerando, como consequência, o almejado desenvolvimento.

Já no V capítulo: “Municípios importam na implementação das políticas públicas? Um mapeamento de suas capacidades”, inicialmente, foi feito, por meio de uma revisão bibliográfica, um debate sobre a relevância dos municípios no arranjo federativo nacional, principalmente, diante das mudanças advindas da CF/1988 e da redefinição das funções do setor público como um todo. Em seguida, averiguou-se o grau de variabilidade das estruturas básicas que os municípios possuem para implementação das políticas públicas, a partir do conceito de capacidade estatal, pela dimensão profissionalização da burocracia. Também procedeu-se a uma análise de dependência espacial global e local. Por fim, testou-se, estatisticamente, a diferença dessas capacidades entre as categorias de municípios.

No capítulo VI, “Qualidade burocrática e performance estatal”, buscou-se responder se a quantidade e qualidade de uma burocracia local são capazes de diminuir a desigualdade econômica e/ou melhorar o desenvolvimento humano em um município. Para isso, primeiramente, foi feito um mapeamento sobre a literatura referente ao tema burocracia, em que se explicitaram as correntes teóricas nas quais o trabalho se fundamenta. Logo após, realizou-se uma redução de fatores, por meio da Análise Fatorial, com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-Munic/IBGE 2005/10; também realizaram-se Correlações e Regressões Logísticas. O capítulo conclui pela importância da qualidade da burocracia local na contribuição para uma menor desigualdade econômica e um melhor desenvolvimento humano.

A fim de avaliar a capacidade política municipal, o capítulo VII, denominado “Nomeações políticas e performance estatal”, fez um levantamento do quantitativo de cargos comissionados presentes nas prefeituras municipais, bem como da qualidade instrucional desses servidores, os quais foram, posteriormente, correlacionados com índices

sintéticos de desempenho, que funcionaram como *proxy*, sendo eles, o PIB-*Per-Capita* municipal, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice de Governança Municipal (IGM), desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração (CFA). Os resultados apontam pela extrema complexidade da administração pública municipal, já que alguns testes mostram a ‘capacitação’ e a ‘quantidade’ de servidores como solução e recomendação aos municípios, enquanto outros demonstram o seu inverso.

Ressalta-se que, em todos os testes realizados, foram utilizados os bancos de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-Munic/IBGE 2005/17 e do grupo de pesquisa Instituições Políticas Comparadas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul- IpoC/UFRGS, ambos disponíveis para acesso.

Além desses capítulos, constam também as Considerações Finais, em que foi feito um resumo geral, que buscou sistematizar as principais questões e conclusões do trabalho, além de reflexões sobre possíveis políticas públicas e estratégias voltadas ao aprimoramento da ação municipal no que tange às diretrizes de formação e capacitação dos gestores e à disseminação dessas práticas de gestão bem-sucedidas.

Por fim, seguem as referências bibliográficas e anexos.

2. O Estado em perspectiva Histórica: uma Constante Conformação em busca do Desenvolvimento

Não é difícil perceber que, na história da civilização, quase todos os grandes autores, em algum momento, dedicou seu tempo para falar um pouco sobre o Estado. Foi assim com Aristóteles, Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Adam Smith, Karl Marx, Engels, Marx Weber, Gramsci, Poulantzas, Przeworski, Keynes. Para não citar tantos outros que provavelmente não caberia neste trabalho.

Talvez uma explicação plausível para que todos esses autores tenham se dedicado a esta delicada tarefa reside no fato de que o Estado somos ‘nós’ (seu povo), sendo ‘nós’ a sua essência (MATIAS-PEREIRA, 2014). E é este Estado um dos maiores instrumento de poder do seu povo, quando organizado politicamente (HOBSAWN, 1998). Na própria acepção do termo Estado, elaborada por Bourdieu (2012, p. 143), está o conceito de “institucionalização do poder político”. Demonstrando, assim, que em sua própria essência o Estado possui ‘poder’ e sua ação tem a força e a capacidade de intervir e condicionar todas as outras iniciativas, tanto nos campos econômicos, sociais, culturais, como também no próprio campo político. Isso significa que apenas as instituições estatais, e nenhuma outra, possuem a legitimidade para instituir normas a serem obedecidas por todos, cobrar impostos, fazer justiça e, se preciso, punir os infratores. Em outras palavras, o Estado é o poder de seu povo e a ele está atrelado tanto os destinos individuais como os coletivos. Portanto, investigar o Estado é investigar um suprapoder que condiciona os demais poderes.

É nesse sentido que Norberto Bobbio (2007) ressalta duas grandes características distintivas do poder estatal: a primeira é que o Estado toma decisões em nome de toda a coletividade que ele representa, e não apenas da classe política que exerce o poder; já a segunda, corresponde ao fato de que nenhuma esfera da vida social encontra-se fora do alcance da intervenção estatal.

E se, mesmo quando em suas formas constitutivas, lá pelo século XIX, numa época em que o modelo econômico Liberal recomendava a pouca intervenção estatal, este Estado já era o próprio poder, em si mesmo; no século XX, sua atuação se tornou extremamente maior e mais complexa, sendo sua expansão na vida social ao longo deste século um fato inegável. Regulando diversos aspectos da vida individual e social do indivíduo e afetando, incontestavelmente, todas as sociedades. Muito diferente dos Estados pré-modernos, em que, embora se estendessem por grandes áreas geográficas, suas ações pouco afetavam as suas sociedades (GELLNER, 1983).

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é revisar os principais indícios histórico-econômicos apresentados na literatura, identificando alguns dos elementos que tem colocado o papel desempenhado pelo Estado no centro teórico da promoção do desenvolvimento. Por óbvio que não se pretende esgotar as discussões, mas apenas percorrer os pontos de maior pertinência temática.

Para guiar os trabalhos, algumas questões foram levantadas, quais sejam: qual o papel o Estado tem desempenhado historicamente na promoção de políticas desenvolvimentistas? Como este ator tem se organizado nesse processo? Que funções são interessantes serem exercidas pelo Estado ou se é melhor deixar que o mercado as resolva por si só?

Para responder a essas indagações, o texto se ocupa, inicialmente, de fazer uma retrospectiva histórica sobre a formação dos Estados modernos, a partir da ênfase a alguns mecanismos desenvolvidos em sua formação que repercutem e impactam diretamente na sua conformação atual. Em seguida, expõe-se como se deu o desenvolvimento econômico, tecnológico e social a partir de uma análise centrada na evolução dos papéis desempenhados pelos Estados junto com/pelo capitalismo. Sendo que a democracia e a burocracia tornaram-se atores coadjuvantes neste mesmo processo, mas, igualmente decisivos e relevantes. Frize-se que aqui a ênfase foi direcionada em investigar "como" (em que sentido) o Estado vem se transmudando, ao longo do tempo, no papel de agente de relevo no âmbito do processo desenvolvimentista. Por essa razão, o método empregado não foi o lógico-dedutivo, mas o histórico-indutivo. Não se interessando em ver as lógicas que guiaram as ações dos Estados de forma normativa, mas como a história das relações de fatores se intercambiam entre si e, em razão disso, moldaram e moldam este ente que denomina-se de Estado. Dando sequência, passa-se a uma breve retrospectiva dos acontecimentos sociopolíticos recentes, as quais impactam diretamente na conformação dos Estados atualmente. Por fim, são feitas reflexões sobre o que algumas correntes teóricas reconhecidamente difundidas têm imputado sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado.

2.1. História e formação dos Estados e dos Estados Modernos

A história do Estado resume nosso passado, sua existência no presente parece-nos prefigurar nosso futuro. Esse Estado ocorre-nos de maldizê-lo, mas sentimos bem que, para o melhor e para o pior, estamos ligados a ele. (BURDEAU, 2005, p. IX da Introdução).

Seguindo as palavras de Burdeau, duas são as pretensões deste tópico. Primeiro, expor brevemente um pouco do processo de formação dos Estados. Segundo, abordar o

início da formação dos Estados modernos. Em ambos, não se pretende esmiuçar *pari passu* o que lhes ocorreram em todos os pontos, nem tampouco aprofundar nas diversas teorias e *frameworks* que lhes são utilizadas para análise de sua gênese. Mas, de forma geral, explicitar algumas conexões causais entre a gênese estatal e seus possíveis impactos nas estruturas e dinâmicas dos Estados atuais, as quais são responsáveis direto pelo desenvolvimento e qualidade de vida de seus cidadãos.

De uma forma geral, a literatura sobre a genealogia estatal é tão controversa quanto diversificada, perpassando por concepções de base familiar (de fundo teórico bíblico e alicerçada na idéia da ampliação da base familiar); teorias do direito divino; teorias do contrato social; teorias de natureza patrimonial (para Marx e Engels o poder é decorrente da dominação econômica do homem pelo homem), entre outras tantas.

Entretanto, Bobbio (2007) identifica duas grandes correntes teóricas para analisar o Estado: a racionalista e a historicista. A primeira busca explicar a existência estatal a partir de uma justificativa racional, ou seja, a partir de um fundamento. Com base neste entendimento o Estado é um ente artificial que nasce em oposição ao estado natural. Assim, o ponto de partida da análise é o homem considerado naturalmente um ser antissocial. Já a segunda, por sua vez, pretende estudá-lo tendo por base sua origem histórica. Sob esta ótica, o Estado é uma sociedade natural que tem origem na evolução espontânea da família, e, portanto, o ponto de partida dos estudos é o homem como ‘animal político’. Naturalmente, o surgimento de um poder estatal tem sido atribuído, predominantemente, para justificar a realização de algum fim específico, e não para explicar-se a si mesmo, ou seja, é comum a explicação de seu surgimento a partir da justificativa racional (COSTA, 2012). E, normalmente, as motivações de seu surgimento acabam por utilizar-se, como pano de fundo, uma razão ética comum a seu povo e que se sobrepõe a todos: o interesse público.

De outra forma, opta-se aqui por seguir uma abordagem que, por vezes, transita sob o prisma racionalista, outras vezes sob o historicista. Isto para tentar apresentar um surgimento estatal que se aproxima a uma evolução gradual e cumulativa de suas estruturas e capacidades, sem desconsiderar, por completo, seus motivadores causais. O objetivo dessa metodologia foi tentar fugir da explicação circular que costuma aparecer quando, invariavelmente, se estuda a formação de qualquer característica particular do Estado como sendo a provocadora de seu surgimento. Isto porque, esta dimensão obrigatoriamente se correlacionará com outras, no mesmo espaço-tempo. Inviabilizando, portanto, a delimitação da relação de causa/consequência entre elas. Como exemplo, cita-se o uso e a

monopolização da violência, que só pode ocorrer se os governos tiverem algum tipo de administração central eficiente, que, por sua vez, só passa a surgir a partir do momento em que se consegue auferir receita. Criando uma explicação circular infrutífera.

À vista disso, seguindo uma análise mais genérica, entendeu-se que o Estado teve seu início a partir do momento em que houve um aumento e complexificação das relações sociais, de tal forma que se elevaram a necessidade de um regramento superior. O Estado surgiria, então, como um regulador social, pois ele seria responsável pela reorganização dessa sociedade (BOURDIEU, 2015; BRESSER-PEREIRA, 2017).

Sugere-se, assim, que o Estado teria sua origem como um princípio de ordem, alguma ortodoxia oculta que emergiu para organizar as coisas físicas e simbólicas. A existência do Estado possuiria o significado do inverso da desordem, da anarquia, ou da guerra civil, por exemplo (BOURDIEU, 2012).

Acresce-se que, para além disso, pairaria um pseudo consenso social sobre a necessidade dessa intervenção superior. Um consenso que se assemelharia bastante às proposições contratualistas de Thomas Hobbes e John Locke. Normalmente, destacam-se na literatura a segurança interna e a justiça como os objetivos comuns mais legítimos e aceitos socialmente.

Assim, duas questões se mostram cruciais: autoridade e legitimidade. À primeira, relativa ao cumprimento de um objetivo comum. A segunda, como um elemento de concentração do poder decisório que sobrepõe-se às diversas autoridades individuais.

Nesta etapa, o Estado, então, é entendido como um princípio de unificação das vontades sociais para solução de uma determinada questão, e que, por isso, e, em razão disso, passa a ser um instrumento de organização social e de imposição de estruturas cognitivas e de consensos sobre sua sociedade (BOURDIEU, 2015).

Mas, pela própria lógica, não só a existência de um problema social comum e o consenso sobre a necessidade de uma intervenção superior seriam suficientes para concretizar a sua existência. Outros fatores também precisariam confluir para isso.

Na literatura parece haver uma convergência no sentido de que, de alguma maneira, houveram excedentes na sociedade que foram consolidados para esses objetivos sociais comuns. Como exemplo, Tilly (2011) cita que para subsidiar os trabalhos de um cavaleiro bem treinado e armado o Estado necessitaria do esforço de aproximadamente 500 cidadãos comuns.

Entretanto, Bourdieu (2012) amplia a gama de capitais e capacidades de que o Estado precisaria centralizar para se originar, os quais deveriam estar em excedentes na sociedade

num determinado momento. São eles: o capital físico, econômico, informacional, cultural, simbólico e jurídico. Alguns deles teriam que existir em maior abundância de forma prévia a sua existência, outros, por decorrência de sua formação se elevariam. Mas todos, embora ocorressem em etapas interdependentes, seriam fundamentais para sua gênese.

Por capital físico, entende-se a formação de uma força pública (militar/policial) encarregada da manutenção da ordem. O uso legítimo da violência é um dos motivos de sua existência e uma de suas necessidades mais fundamentais, dado a imprescindibilidade de expropriação dos recursos para sua subsistência.

O capital econômico seria necessário à manutenção das despesas e custeamento de suas ações. Junto a ele teria que ser erigido um sistema fiscal e de tributação, bem como um corpo administrativo capaz de produzir informações ordenadas e confiáveis para promover a arrecadação.

Para além disso, ciências como a estatística, o direito, a hermenêutica, a geografia, a economia, dentre outras, teriam que se desenvolver para subsidiar essas ações. O que Bourdieu (2012) chamou de capital informacional.

Destaca-se aí o papel do Estado na elaboração de símbolos nacionais, na unificação dos sistemas métricos, jurídicos e na homogeneização das formas de comunicação. O que o autor identificou como capital cultural.

E é esta diversidade de capital acumulado que permitiria ao Estado o seu reconhecimento como autoridade em um determinado território, isto é, o seu capital simbólico. E é este capital simbólico que se transmuta para seu capital jurídico, na medida em que ele se constitui como uma ficção abstrata e, por isso, jurídica, distinta de seus gestores e da sociedade.

Assim, é a confluência destes diferentes tipos de acumulação de capitais que resultaria na definição do Estado como o lugar de totalização de poderes e de constituição de um poder único (abstrato) que se impõe sobre os demais. Sendo este poder simbólico definido como a dimensão mais essencial do Estado moderno.

Note-se que Bourdieu (2012) explana, mais especificamente, sobre a formação dos Estados modernos. Entretanto, quase todas as considerações também são pertinentes a formação genérica de um Estado. É o que se verifica, por exemplo, quando se analisa a atuação dos impérios antigos, que, apesar de conquistarem colônias e expandir territórios, não se preocupavam em transferir para eles sua cultura, seu idioma e seus costumes, satisfazendo-se apenas em cobrar impostos (BRESSER-PEREIRA, 2017). O mesmo se percebe, *mutatis mutandis*, nas formas estatais anteriores ao Estado moderno, como, por

exemplo, nas sociedades nômadas, de organização bastante primitiva; no Estado-cidade, da Grécia antiga; no império burocrático, da China; e no Estado-feudal, que foi a base seminal do Estado moderno e da economia de mercado.

Ponto relevante, e que é fundamental na transição do Estado antigo para o Estado moderno, diz respeito ao fato de que este se tornou uma figura abstrata e jurídica, ou seja, passa-se a existir uma separação entre a sociedade civil e o próprio Estado. Enquanto naquele todo o poder político estava concentrado em uma oligarquia representada pela figura do monarca e, por causa disso, a figura do rei era confundida com o próprio Estado, o que corresponde, portanto, a um conceito pessoal de Estado (SKINNER, 1989).

Assim, conforme o Estado vai, gradativamente, se consagrando como um poder impessoal (abstrato), a existência de relações pessoais no Estado passam a ser repudiadas em nome de uma moral pública (BOURDIEU, 2015). Burdeau chega a afirmar que os homens inventaram o Estado moderno, ou seja, o Estado abstrato, para burlar a imposição de ter que obedecer aos próprios homens. Portanto, o Estado seria uma forma de poder que enobreceria a própria subserviência.

Percebe-se que é uma nova lógica política que surge, pois, na medida em que há um amadurecimento político da sociedade, em razão disso, há também uma alteração da relação Estado-sociedade. Como consequência, a própria lógica de sucessão fundada no direito de sangue e de apadrinhamento dá lugar a um sistema baseado nas competências profissionais e culturais.

Seguindo essa lógica estruturante, assim como a sociedade civil se separa do Estado, também o aparelho do Estado se separa do patrimônio dos soberanos, transformando-na em uma burocracia pública. Uma organização formada por agentes públicos profissionais, eleitos (políticos) ou não eleitos (burocratas), que trabalham para o Estado e pelo Estado, em nome de um interesse que se sobrepõe aos demais: o interesse público.

É, em meio a todo esse processo para se erigir-se como Estado, que, paralelamente, foram desenvolvidas técnicas administrativas, regulamentações, instituições, formas específicas de ação, agentes especializados, ou seja, constituíram-se aí os princípios basilares de uma organização burocrática, tal qual se conhece hoje. Uma estrutura desfamiliarizada e distinta do tradicional poder real.

Percebe-se que o poder estatal, em tese, passa, então, a não mais se misturar com a pessoa do rei, para se identificar agora com o poder de sua burocracia (ARAGÃO, 1997), e, como consequência, há uma despersonalização das relações de mando político. O Estado

dinástico passa, portanto, a ser um Estado burocrático (BOURDIEU, 2015), e o poder estatal, em um poder burocrático.

Reforça-se que a administração burocrática nasceu com o liberalismo, posto que, em si mesma, ela foi erigida principalmente para se opor aos princípios do patrimonialismo monárquico, os quais se mostravam incompatíveis com as garantias e os direitos civis que esta nova sociedade demandava. Sendo assim, a burocracia é a base dos Estados modernos (HILL, 1997) e é também um dos fundamentos institucionais que permitiram o crescimento do capitalismo (WEBER, 1968).

Dessas transformações, duas outras consequências são decorrentes: a primeira, corresponde a uma alteração da ordem jurídica vigente, que passa a ser constitucional, ou seja, um sistema baseado no império da lei, denominado Estado de direito, o qual submete tanto os governantes como também os governados (COLLINS, 1986); A segunda, quando os, até então, súditos transformam-se em cidadãos e, portanto, com direitos e deveres mais bem definidos. Em razão disso, o poder do Estado passa a ser legitimado não mais pela tradição e pela religião, mas pelo povo. Assim, no Estado moderno a sua legitimação e subordinação fica condicionada à soberania popular, e seu poder passa a ser baseado na sociedade que ele mesmo regula e serve. Fato que se reafirmou com a conquista, pelos trabalhadores, do sufrágio universal e a implantação do regime político democrático, inicialmente nos países desenvolvidos lá pelo início do século XX.

Entretanto, é consabido que o poder que se encontra institucionalizado no Estado não é assim tão neutro e que, na verdade, normalmente está bem longe de ser o poder do conjunto de seus cidadãos iguais perante a lei. Dado que, para que isto fosse possível, as diferenças de poder entre as classes sociais e políticas deveriam ser mínimas, e, para isso, há a necessidade de se alcançar uma grande igualdade econômica e social. Fato que só existe em poucas realidades.

Todavia, com o sufrágio universal, as condições gerais de decisão e direcionamento dos rumos da máquina estatal se aproximam mais umas das outras, independentemente das condições reais de poder de cada grupo político ou classe. Ou, nas palavras de Engels, o sufrágio universal poderia ser entendido como “um modo de luta totalmente novo do proletariado” (MARX; ENGELS, 1982, p. 103), não obstante todos os obstáculos e formas grosseiras de manipulação eleitoral realizadas (GURGEL, 2014).

Entretanto, mesmo com todas as adversidades, foi principalmente em razão do voto, que o Estado passa a ter que atender não só a pressão política por acumulação de capital oriunda dos grupos políticos burgueses, ou a lógica do conhecimento e da meritocracia

oriundas dos grupos tecnoburocratas, mas a todos os cidadãos de sua sociedade nacional, e em todas as demandas que lhes forem impelidas.

Aqui, relembre-se neste ponto que tanto as bases históricas do surgimento do Estado como as bases de legitimação do Estado moderno, deixam claro como as sociedades nacionais sempre viam e vêem o papel de seus Estados: como o principal e mais abrangente instrumento institucional que a sociedade utiliza para definir e buscar seus próprios interesses (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Por fim, acresce-se uma última variável que, em grande medida, foi o maior motivo causador de todas essas transformações e, de igual maneira, foi por essas transformações o mais impactado e transformado, qual seja, o capitalismo.

Foi com o surgimento do capitalismo juntamente com as transformações da sociedade medieval que possibilitaram ao Estado moderno a formação de suas bases atuais. Assim, o Estado moderno surge com o capitalismo, ao mesmo tempo em que tem um papel primordial no desenvolvimento dele e da acumulação capitalista (GRAMSCI, 1968; POLANYI, 1980; BRAUDEL, 1987; ESPING-ANDERSEN, 1991). Esta importância do Estado na formação e estruturação do capitalismo foi inclusive ressaltada por Marx, ao afirmar que o capitalismo não poderia ter sobrevivido diante das crescentes dificuldades de legitimação e de acumulação sem a interferência direta do Estado.

Veja que o Estado e o capitalismo vêm, ao longo da existência, mantendo uma relação simbiótica. Já que àquele se transmuta para atender as necessidades deste, e, nessa transmutação, por sua vez, geram consequências as quais impactam diretamente nas práticas deste último. E, nesse movimento, o Estado vem continuamente alterando seus papéis, funções, formatos e responsabilidades. Note que, seguindo esses termos, há bastante semelhança à forma como Bobbio (2007, p. 27) considera o Estado, como “um lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se estes conflitos, através de um instrumento jurídico representado por um acordo continuamente renovado, exercido pela figura tradicional do contrato social”. É o que demonstrar-se-á no próximo tópico.

2.2. O percurso dos Estados e do Capitalismo em busca do Desenvolvimento

Ainda no intuito de continuar a compreensão sobre as bases epistemológicas do Estado e do capitalismo, mas também da democracia e da burocracia, para que, a partir daí, possa-se entender como eles têm se organizado e se definido ao longo do tempo em favor da promoção do desenvolvimento, recorreu-se aqui a análise apresentada por Habermas

(2012), o qual realizou interpretações relevantes acerca das transformações históricas que esses atores passaram.

Habermas (2012) começa por afirmar que tanto o Estado como o capitalismo, ao longo da história, têm variado significativamente seu formato. Essa variação, se dá a partir das conexões estabelecidas entre o agente estatal e o mercado, originando, com isso, tipologias e modelos distintos de ação. A partir daí, com base nos diferentes níveis de juridificação institucional, quatro seriam os arquétipos básicos resultantes dessa interação, quais sejam, (1) o Estado burguês; (2) o Estado de Direito; (3) o Estado de Direito Democrático, e; (4) o Estado de Direito Democrático e Social.

O Estado burguês foi aquele que se formou ainda sob a égide absolutista nos séculos XVII e XVIII, marcado por um momento de transição entre uma sociedade eminentemente estamental para uma sociedade de caráter quase que exclusivamente capitalista. Este fato foi suficiente para que, mesmo que inicialmente, houvesse uma primeira distinção entre as esferas estatal e mercadológica.

Note-se que, por ser um momento de transição, os fins do Estado ainda se confundiam com os fins do monarca. E o poder do Estado ainda era um poder monárquico. Entretanto algumas evoluções se apercebe-se, como, por exemplo, a concentração em um único ente, no caso o Estado, da capacidade para o uso da força legitimamente.

Também é sob este Estado burguês que a atividade comercial começa a ser normatizada, tal qual o direito positivo que se conhece, ou seja, estabelecido sob a égide da impessoalidade e com princípios concernentes à liberdade e a igualdade formal. Isto com o fim último de proporcionar maiores garantias à burguesia nos cumprimentos dos contratos, das trocas, das aquisições e das alienações.

Portanto, este modelo de Estado caracteriza-se por ter iniciado a juridificação básica tanto para o fortalecimento do capitalismo, quanto para o uso legal da força, legitimamente autorizado.

Como consequência, foi sob este arquétipo de Estado que se promoveram e consolidaram as bases que possibilitaram a Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra em meados do século XVIII, e que foi um dos grandes símbolos modernos concretizantes dessa perspectiva do comércio e da produção. E que só ocorreu, principalmente, em razão do papel que o Estado realizou na definição das políticas gerais de regulação e incentivo à estruturação dos parques industriais (HOBBSAWN, 2006). Fomentando, por conseguinte, o aumento dos lucros e a expansão dos investimentos por parte da burguesia.

A partir daí, com a consolidação desse Estado burguês, criou-se um ambiente propício para que a burguesia pudesse reclamar por mais direitos, em razão disso, a monarquia alemã do século XIX inicia o reconhecimento de alguns direitos subjetivo-públicos. O que Habermas (2012) definiu como uma nova tipologia: o Estado de Direito.

Nesta nova tipologia, além da normatização das relações estabelecidas entre a sociedade e o mercado, o Estado também passou a normatizar as relações que a sociedade estabelece com o próprio Estado. Fato que, de uma maneira geral, significava um aumento de poder por parte da burguesia, na medida em que garantiria maior segurança institucional contra investidas autoritárias por parte dos agentes estatais, repercutindo em mais segurança para a realização de investimentos e, principalmente, para a apropriação dos lucros advindos deste processo.

Relembra-se que, naquele momento, o Estado não representava o apoio fundamental que se supõe e que a burguesia precisava. Na verdade, ela encontrou mais dificuldades que facilidades por parte do Estado, posto que este, em rigor, ele era responsável pelas barreiras alfandegárias, restrições às movimentações de mercadorias entre outras imposições extorsivas, as quais não ajudavam, mas, pelo contrário, restringia os movimentos do fazer burguês (GURGEL, 2014). Foi a partir daí que surgiram expressões do tipo: “*laissez-faire, laissez-passé*”. Além de que, foi nestas circunstâncias, cada vez mais inadequada às pretensões do comércio e da economia, que impeliu a burguesia a buscar mais normatização desses direitos.

É nesse contexto que Adam Smith publica seus trabalhos e, como tal, reflete neles este anseio por liberalização do mercado, de tal forma que as intervenções estatais fossem as mínimas possíveis. Para o autor o mercado seria indiscutivelmente o melhor e mais potente propulsor do desenvolvimento e da melhoria das condições socioeconômicas.

Entretanto, mesmo com todo este discurso, Smith não descartava o papel do Estado completamente. Para ele, o agente estatal deveria ser considerado o elemento normatizador, o fornecedor da base legal a partir da qual os indivíduos estariam seguros para agir economicamente e, com isso, obter os benefícios de suas ações. Carnoy (2013) explana que, na verdade, o que o autor desejava conceber era um Estado capaz de utilizar o devido processo legal para criar uma economia de mercado fora do *status quo* mercantilista, semifeudal e dominado pelos proprietários de terra. Portanto, é muito mais uma tentativa de concepção de um Estado mais adequado ao comércio do que uma repulsa apriorística e/ou enraizada à figura estatal como posicionamento inicial (VAZ, 2014).

Foi nessa época que floresceu o liberalismo, a partir das necessidades de determinados grupos sociais, notadamente os agentes econômicos, para garantirem proteção aos seus interesses, tal como a propriedade privada e a acumulação de riquezas (LOCKE, 2008). E, para concretização dessas aspirações, os burgueses se viram obrigados a pleitear a máxima racionalização e delimitação da autoridade legal para que estas não os prejudicassem e eles pudessem exercer plenamente suas capacidades.

Note-se que, para acompanhar a complexidade das relações, o Estado vai se organizando burocraticamente, tornando-se gradualmente uma entidade mais forte, complexa e apta a manejar as dimensões tanto do mercado, quanto da sociedade. Essa organização, que já estava sendo corporificada no Estado burguês, tende a ser conformar sobremaneira no Estado de Direito e, como consequência, se espalhar pelas nações mundo afora.

Entretanto, apesar dessa lógica aparentemente evolutiva e tranquila, no final do século XIX e início do século XX, à medida que o liberalismo avançava, ficava claro que a capacidade revolucionária do capitalismo não o levaria a, de fato, promover a igualdade, a liberdade e a fraternidade prometida pelas ideias advindas das Revoluções Francesa e Americana. Isso ficou patente com o evidente aumento da exploração do trabalho, o qual gerava uma crescente insatisfação popular, que caminhava para uma ruptura da coesão social, manifesto sobretudo por reiterados conflitos de classes entre patrões e empregados.

Soma-se a isto o fato de que a lógica interna do ideal liberal já visualizava uma maneira de minimizar a concentração de poder do monarca. Afinal, em um contexto em que a riqueza dependeria muito mais do capital e do mercado do que, propriamente, do ente estatal (O'DONNELL, 1998), de que adiantava um poder real forte. E esta foi uma característica própria da classe burguesa daquela época, ela não buscou o poder administrativo, ou seja, não buscou controlar o Estado (AVRITZER; COSTA, 2004), mas buscou a todo momento que o Estado a service.

Veja que, com a confluência das pressões exercidas pelas massas por maior abertura política juntamente com a necessidade, por parte da burguesia, de moderação do poder real, culminaria com o fim gradual da restrição ao sufrágio universal pelas elites dos países desenvolvidos e uma transição paulatina à democracia. Por causa disso, surge mais uma nova onda jurisdicional. Dessa vez com a normatização da possibilidade do sufrágio universal, ao que ficou conhecido como Estado de Direito Democrático.

Gurgel (2014) caracteriza esta medida como uma “revolução passiva”, um recurso que os Estados se utilizam para contenção dessas ondas populares. Eles vão promovendo

concessões e incorporando reivindicações dos trabalhadores gradativamente, realizando, por fim, um transformismo no sistema econômico. Esse processo seria um meio bastante eficaz para desmobilização social, de tal forma, que Kurz (1991) chega a atribuir, paradoxalmente, a sobrevivência e a adaptação do capitalismo aos movimentos socialistas e comunistas da época, à medida que eram eles que inspiravam os sindicatos e partidos a pressionarem o Estado por mudanças e adequações (KURZ, 1991).

Embora ainda em fase inicial, nesta fase de consubstanciação, este direito ainda não tinha sido tão amplamente difundido como o é hoje. Entretanto, gradativamente ele foi avançando. Inicialmente com a instituição de um poder legislativo, o qual dividia o poder total do Estado, não permanecendo mais apenas na figura do soberano. Além de que, representava, acima de tudo, mais uma garantia de que as leis expressassem um interesse geral, de maneira que a maioria pudessem concordar com elas. Por essa razão, o liberalismo considerava o Parlamento não apenas como um órgão que teria condições e poderes de controlar e vigiar as ações do Executivo, mas configurando um ator importante para o equilíbrio entre as instâncias.

De toda forma, a combinação de liberalismo econômico e democracia (legitimidade) foi uma junção extremamente adequada às pretensões e necessidades dos países industrializados, a fim de garantir a sustentabilidade do sistema como um todo.

Foi ainda nesta fase e também por consequência da Revolução Francesa que houve um salto qualitativo da burocracia pública em direção aos moldes que se conhece hoje. Até então os burocratas serviam à Coroa, a partir daí, passaram a servir o público. Isso decorreu principalmente do art. 6º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, que definia que a ocupação dos cargos públicos deveria observar dois quesitos: o primeiro, a igualdade de acesso à função/cargo público; e, o segundo, seu preenchimento de acordo com a “capacidade e sem outra distinção senão a de suas qualidades e talentos” (LONGO, 2007, p. 60).

Foram esses avanços que fizeram com que a burocracia pública se tornasse, efetivamente, sinônimo de administração pública (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018), e princípios como a ‘impessoalidade’ e a ‘universalidade das regras previamente estabelecidas’ passam a ser difundidos e estabelecidos mundo afora.

Note-se que o objetivo inicial da expansão burocráticas sempre foi “despatrimonializar” o poder estatal, de modo que este fosse orientado para o interesse público e não mais aos interesses do príncipe (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018). Esta era a essência da visão de um Estado de perfil liberal-republicano.

Já em meados do século XX, surge o Estado de Direito Democrático e Social, o qual se caracteriza por mais um aumento da intervenção do agente estatal, agora não apenas na seara econômica, mas, também, no social. Nesta tipologia o Estado passa a assumir também funções correlatas ao direito social, provendo serviços nas áreas da saúde, educação, transporte, assistência social entre outros.

Sua origem remonta ao papel que os Estados precisaram assumir no pós-guerra para manterem a demanda efetiva da economia, sobretudo utilizando-se da indústria bélica e de guerra para efetivarem tal demanda.

Obviamente, além de prover a estabilidade necessária, o aumento da intervenção estatal se mostrou bastante lucrativo ao capitalismo. Foi por isso que a doutrina Keynesiana ganhou destaque. A partir daí os Estados continuaram a aumentar seus gastos e, com isso, a garantir a alavancagem da economia. Razão pela qual, mesmo após o fim da guerra, os níveis de gastos e investimentos dos Estados não retornaram aos patamares anteriores ao conflito.

Neste modelo de Estado, dois grandes eventos marcaram esse movimento: o primeiro foi o Plano Marshall, elaborado pelos Estados Unidos (EUA) com vistas a prover financiamento à Europa para sua reconstrução; o segundo, o acordo de Bretton Woods, em que os países desenvolvidos acordaram regras para as relações comerciais e financeiras entre os eles.

Percebe-se que ao Estado sempre coube o papel de fornecer as bases e a infraestrutura para o desenvolvimento da economia. Em alguns momentos proveu a normatização mínima para viabilizar o comércio como também mobilizou recursos para as políticas industriais; em outros, subsidiou a indústria bélica como também coordenou o sistema monetário e financeiro. Situações que lhe tem garantido juntamente com o capitalismo o protagonismo na busca pelo desenvolvimento.

Para isso, tanto o Estado se transmutou-se para adequar-se às demandas, como também o capitalismo o fez. Ambos assumindo formatos e papéis diferenciados a depender do contexto específico. E que, normalmente, estes momentos de conformação e ajustes se dão justamente em momentos de crises de paradigmas, quando o capitalismo acaba por renovar seus modelos de apropriação do capital e o Estado a se reinventar na forma de atuar e prestar seus serviços.

De outro modo, outra característica percebida em todo esse processo foi que este foi se efetivando como um desenvolvimento gradual e cumulativo. Em que, na medida em que a sociedade e o mercado se complexificavam, também o Estado o fazia, e, para isso,

utilizava-se da juridificação. E que, neste mesmo percurso, como consequência, desenvolveram-se as burocracias públicas e a democracia. Ambos como ferramentas de o Estado alcançar esta conformação necessária.

2.3. Uma retrospectiva da história recente para contextualizar os Estados Atuais

Fazendo uma rápida retrospectiva da intervenção do Estado na sociedade, remonta-se ao início do século XX, quando o Estado moderno ainda se estruturava e se definia como hegemônico entre as nações.

Naquele momento, a doutrina liberal se afirmava como melhor alternativa de modelo econômico. Dentre as principais características daquele modelo estava a busca exacerbada pela eficiência e a fé no livre mercado como instrumento adequado a regulação social. Restando ao Estado a proteção do cidadão das ameaças externas, a manutenção da ordem interna e a garantia da propriedade privada e das liberdades individuais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Entretanto, após a crise de 1929, o Estado moderno, tal qual havia sido concebido, muda sua fisionomia, deixando a teoria do *laissez-faire* de Adam Smith para trás e passando a assumir uma postura mais interventora. Inicialmente, a partir do programa intervencionista do *New Deal*, nos Estados Unidos. Mais tarde, com mais força, principalmente após as publicações de Kalecki (1935) e Keynes (1936), ambos questionando a capacidade autoreguladora do mercado e oferecendo um prisma teórico incentivando o intervencionismo estatal, com o que ficou conhecido como doutrina Keynesiana.

Nesse sentido, um dos grandes marcos representantes desse movimento teórico-político foi o Acordo de Bretton Woods, momento em que os países desenvolvidos negociaram regras para as relações comerciais e financeiras entre eles, e que só foi possível graças à difusão generalizada da ideia de que o desenvolvimento social era necessário e indispensável para promoção do desenvolvimento econômico.

Além disso, foi por meio desse acordo que dois grandes organismos foram criados, cujas relevância se sobressaem até os dias de hoje: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ambos se consubstanciam como instituições fomentadoras do desenvolvimento através da transferência de recursos via condicionalidades específicas impostas aos países.

Este consenso, que vigorou mais fortemente entre 1945 e 1973, entendia que a economia privada era limitada e o equilíbrio econômico só seria possível com a intervenção

dos Estados para amortecer as crises cíclicas do capitalismo. Tal modelo intervencionista tomou proporções inimagináveis ao longo do século passado, transformando o Estado-Polícia (com as únicas funções de arrecadação e justiça) em um Estado-Providência (com assunção pelo Estado de todo tipo de função necessária ao bem estar do cidadão). É nessa época que o *welfare state* tem seu apogeu e a administração pública assumiu relevante papel econômico, sendo responsável pelas políticas macroeconômicas para garantir o pleno emprego, a estabilidade e o crescimento econômico.

Em razão disso que as despesas públicas dos países se elevaram para patamares entre 30 e 50% do PIB (ALBANO-SANTOS, 2012; GURGEL, 2014). Demonstrando a força e a onipresença do Estado na vida econômica e social das sociedades modernas (GURGEL, 2014).

Entretanto, a partir do fim da década de 1970, entra em declínio o modelo de Estado do Bem-Estar montado pelos países desenvolvidos no pós guerra. Dentre os principais elementos julgados responsáveis por esta situação citam-se: (a) a crise fiscal dos Estados; (b) a crise no modo de intervenção da economia e no social; (c) a crise do próprio aparelho do Estado em virtude do seu enrijecimento burocrático; (d) a perda de confiança em relação à capacidade de intervenção do Estado; além de que, (e) com a queda do muro de berlim e o evidente colapso das economias do bloco soviético, há uma perda da competitividade sistêmica que até então era promovida pelas economias socialistas/capitalistas (BRESSER-PEREIRA, 2001; ENGELMAN; OLIVEIRA, 2012).

Relembra-se que, na América Latina, o impacto da crise foi ainda mais drástico. Para subsidiar a industrialização e as políticas desenvolvimentistas que estavam em andamento, estes países tenderam a fazê-lo, em grande medida, recorrendo à poupança e ao endividamento externo. Fato que levaram essas economias a se verem, quase que instantaneamente, numa situação de super endividamento, além de graves desequilíbrios fiscais e monetários (VAZ, 2014).

Sob o prisma teórico, foi uma época em que teve destaque correntes enfatizando o individualismo metodológico neo-utilitarista, com a insurgência de teorias como a da Escolha Racional, do *Public Choice* (teoria da escolha pública), do agente-principal, enfim, movimentos que vinham enfatizar o lado negativo do Estado, reforçando a necessidade de contenção de suas ações para que as economias pudessem crescer.

Fatos que, conjuntamente, impeliram a esses Estados a necessidade de reconstruí-los (BRESSER-PEREIRA, 1998a). É nesse contexto que ocorre o Consenso de Washington. Um marco dessa reversão teórico-ideológica da época.

De forma inversa, este Consenso não acreditava nas virtudes do Estado. Atribuindo ao mercado a qualidade de melhor mecanismo de alocação de riqueza possível e acreditando que sua completa liberalização possuiria o poder de alavancar o padrão de vida dos cidadãos. Em outras palavras, o consenso sugeria “a liberação do Estado de suas antigas funções” (BURSZTYN *et al.*, 2007, p. 40).

Como consequência, o novo paradigma sinalizou pela redução do tamanho do Estado em favor da ampliação do mercado, e com a introdução no serviço público de conceitos como de “Estado mínimo”, “desestatização”, “desregulação”, “desregulamentação”, “privatização”, “*downsizing*”, “mercado”, “competitividade”, ao que ficou conhecido como doutrina neoliberalista (BURSZTYN, 1998).

Engraçado é que agora, diversamente do entendimento anterior, as políticas macroeconômicas operacionalizadas pelo Estado e alicerçadas no aumento do gasto estatal e no incentivo ao consumo, são vistas, neste contexto, como irresponsáveis, bem como ineficientes (BALDWIN, 1990).

A partir daí o neoliberalismo retorna com toda força possível, inclusive com o apoio do FMI e do Bird, os quais impunham a adoção dessas medidas como contrapartida das nações quando do refinanciamento de dívidas.

Assim, o Estado peremptoriamente perde sua centralidade e importância para a realização do desenvolvimento, se tornando um simples agente garantidor das condições institucionais para que o mercado se autorregulasse (VAZ, 2014).

Entretanto, apesar do discurso cativante “de menos impostos e menos gasto público”, as reformas de Estado empreendidas nesta época foram acompanhadas pelo paradoxal crescimento das despesas governamentais. Foi o que se viu, por exemplo, no Reino Unido e nos Estados Unidos, os quais, em meados dos anos 1990, registravam taxas de despesas governamentais bastante superiores àquelas que possuíam no início da década (GURGEL, 2014).

Em direção equivalente foi o que se observou dos resultados da aplicação desta política-econômica, a qual, sob o aspecto do avanço e do desenvolvimento econômico se mostrou bastante ineficaz. Pois, foi sob a égide dela, que as taxas de crescimento caíram vertiginosamente. Grande parte em razão das próprias limitações às quais o Estado foi submetido por essas circunstâncias. Evidenciando, portanto, que o mercado, por si só, não conseguia resolver todos os problemas existentes (BURSZTYN *et al.*, 2007).

Fato que ficou mais patente, principalmente diante das frequentes crises econômico-financeiras, do aumento da pobreza e da desigualdade social, sobretudo nos países do

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e do aumento da insatisfação popular quanto ao papel desempenhado pelo Estado.

Ficou claro, então, que os países não haviam que diminuir o tamanho do Estado, nem tampouco aumentá-lo, mas redefinir seu verdadeiro papel neste contexto. Ou seja, repensar a forma de atuação e as funções a serem assumidas por ele (OSÓRIO, 1994).

Bresser-Pereira (1998b, p. 20) pondera que este novo Estado que emerge no século XXI, “deveria ser menor, porém mais forte, com maior governabilidade e governança”. Sendo um ente mais fomentador que executor, com menos proteção da economia nacional e mais estimulador da competitividade.

Nesse novo Estado, duas passam a ser as prescrições de ordem: gastar menos e aumentar a eficiência das políticas públicas, pois estas últimas, em tese, são mais ineficientes no Estado em relação ao mercado (PERONI; CAETANO, 2012). Assim, a solução que se propôs foi à alteração da “qualidade do Estado”, mudando as ferramentas e as funções a serem executadas por ele (SANTOS, 1998).

É nesse momento que surgem correntes como o "*New Public Management*", ou como o "Governo Empreendedor", cada qual enfatizando o uso de ferramentas distintas, mas sempre ressaltando os valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Um terceiro movimento, mais recente, denominado de "Governança Pública", pretendeu alterar a forma como o Estado se relaciona com atores públicos e privados no processo de elaboração de Políticas Públicas (RICHARDS; SMITH, 2002). Reforçando conceitos de colaboração horizontal, *accountability*, democracia e responsividade (SECCHI, 2009).

Outra estratégia utilizada pelo Estado foi a responsabilização e transferência de parte da execução das políticas sociais à própria sociedade (PERONI; CAETANO, 2012). O público não-estatal surge, então, como solução ao dilema da eficiência da execução e da legitimação das políticas públicas (PERONI; CAETANO, 2012). Em razão disso, multiplicam-se as Parcerias Público-Privadas, ONG's, fundações privadas, etc. respondendo pela execução de todo tipo de ação e sendo regidas por meio de contratos entre elas e o Estado.

Note-se que, nessa concepção, o Estado permanece com o papel principal na política pública, entretanto, a execução passa a ser realizada de forma integrada por entes subnacionais e/ou entes não estatais, numa tentativa de imprimir o dinamismo do mercado

às questões de interesse público (ARAUJO; PEREIRA, 2012). Ao que ficou conhecido por 'a terceira via' (GIDDENS, 1999).

Neste ponto, Gurgel (2014) faz algumas considerações no mínimo interessantes. Segundo o autor a crise da década de 1970 teria tido origem no esgotamento do modelo econômico de produção keynesiano-fordista, mais especificamente, pelo exaurimento do modelo de produção padronizada.

Por este motivo, a produção começou a não encontrar consumidores como antes. As empresas diminuíram a produção, que por sua vez, pararam de comprar matéria-prima, que também param de contratar mão de obra. Fato que repercutiu diretamente na diminuição dos tributos arrecadados.

Com menos recursos, o efeito imediato a isso é a retração do Estado, que também diminuiu seu consumo e seus gastos. Como consequência, os cidadãos passam a se queixar do mau atendimento dos serviços públicos, quando não da ausência completa deles.

Portanto, a crise se desdobra em dois pontos: o primeiro, por falta de demanda efetiva por parte das famílias e das empresas. O segundo, por falta de liquidez por parte do Estado, que se vê enfraquecido com a diminuição das receitas.

Como a produção está em crise, os investidores retiram seus capitais da economia real e direcionam-nos para os bancos e operações financeiras, gerando uma crise de superacumulação (ARRIGHI, 1996).

Para superar o problema da superacumulação e fazer estes capitais retornarem à economia real, aquela que de fato cria valor e faz a economia girar, o primeiro ato foi dado pelo mercado no sentido de superar a produção padronizada, ganham destaque as teorias da inovação (de Schumpeter) e da qualidade (de Juran).

A segunda ação partiu do Estado, ao ceder parte dos seus serviços e ativos ao mercado. De outra forma, o Estado, diante dos capitais superacumulados, exerce a função de oferecer os serviços que presta ao investimento privado, abrindo frentes de negócio aos investidores (GURGEL, 2014). Assim, o Estado passa a gradativamente a transferir ao setor privado os serviços de transportes públicos, energia, telefonia, estradas, portos, aeroportos, presídios, escolas, hospitais.

Essa virada consiste exatamente na redução ou supressão das tradicionais fronteiras entre Estado e mercado. Demonstrando mais uma vez que o Estado sempre se conforma para o atendimento às necessidades do capitalismo.

Quanto ao Estado, a este restou a função precípua de regulador, direcionador e articulador das demandas sociais (JESUS; COSTA, 2013), além de co-financiador quando

necessário (CAVALCANTE, 2011; MATTEI, 2011). Assim, a meta agora passa a ser uma atuação complementar entre Estado e mercado. Já o restante da atuação do Estado, esta adquire contornos e inspirações derivadas das práticas privadas, com a inserção de ideias típicas do mercado e a introdução do modelo de Administração Pública Gerencial (SECCHI, 2009).

Veja que, o que se percebe é que a evolução do Estado ao longo dos últimos séculos é resultado tanto da necessidade de se adequar às mudanças econômicas, como às políticas, sociais, culturais e ambientais. Para isto, o ente estatal vem se conformando e se complexificando tal qual a sociedade que ele serve. O que demonstra que, apesar do pêndulo político-econômico sobre intervenção estatal ir e vir a depender das correntes ideológicas, os Estados sempre buscam se moldar de acordo com as necessidades de seu povo.

Fato ratificado pelo seus papéis desempenhados historicamente, o qual tem deixado claro que “o Estado moderno é o primeiro e mais destacado defensor da propriedade privada” e da “acumulação de capital” desde a gênese do capitalismo (SWEEZY, 1956, p. 190). E que o Estado continuou e continua a ter papel fundamental na acumulação capitalista (POLANYI, 1983; BRAUDEL, 1987).

2.4. Possíveis proposições sobre o papel dos Estados Modernos

O que se viu até aqui é que o Estado-nação surge basicamente como uma forma específica de organização social para lidar com a sociedade, sendo a ela subserviente, pois é dela que lhe origina seu poder. Nesse sentido, ele não é um meta-fenômeno intangível ao espaço-tempo, mas, pelo contrário, é definido justamente e principalmente por este elemento. Por isso Châtelet *et. all* (1985, p. 85) o conceituam como uma “forma de representação política que implica no fato de que as populações que constituem uma sociedade no mesmo território reconhecem-se como pertencentes essencialmente a um poder soberano que emana delas e que as expressa”.

Razão pela qual o Estado acaba por adquirir contornos e formatos específicos a depender das características deste mesmo povo que o constitui. Assim, pode-se dizer que, na medida que esta sociedade altera seus valores, preferências, interesses, princípios morais e éticos, também se altera a base principiológica deste Estado. Portanto, se a sociedade é um elemento em constante mutação em si mesma, por consequência, o seu Estado também o é ou deveria ser.

Veja que, com este entendimento, o ator estatal é considerado mais como um sujeito passivo, pois passa a possuir como característica intrínseca o fato de ter uma atuação *a posteriori* dos fatos, sempre “respondendo” a demandas sociais. Ora, se é verdade esta abordagem, o Estado é concebido mais como um agente garantidor do ambiente institucional, do que um protagonista efetivo do desenvolvimento.

Entretanto, acompanhar as alterações sociais não é o único papel de um Estado moderno, foi o que Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) defenderam. Para eles o Estado não poderia ser visto simplesmente como um reflexo dos interesses de classes, sobretudo dos grupos políticos mais favorecidos, mas, principalmente, como um ator em si mesmo.

À vista disso, percebe-se que esta concepção de Estado não exclui, peremptoriamente, que seus objetivos sejam eventualmente cooptados por grupos dominantes. Mas ressalta que o Estado teria autonomia para fixar suas próprias políticas, que não seriam sempre as mesmas oriundas dos interesses de grupos ou classes sociais (MILIBAND, 1969; OFFE, 1972; POULANTZAS, 1974). E, seguindo essa linha, o Estado seria suscetível, portanto, de tratamento, ele próprio, como agente transformador da realidade e não apenas como consequência dela.

É nesta esteira de pensamento, qual seja, a de que o Estado é uma entidade ativa e transformadora, que se buscou elucidar quais são esses objetivos estatais, os quais não se confundem com os objetivos daqueles que exercem o seu governo transitoriamente.

Entretanto, o que se percebeu até aqui é que a evolução do papel e das funções específicas do Estado foi, a todo momento, um produto do contexto político, econômico, social e cultural da época, e é por meio desse contexto que o modelo de Estado se transforma para se adaptar às necessidades de desenvolvimento da própria sociedade a que serve.

Assim, embora existam diversas vertentes explicativas sobre quais são os possíveis papéis que o Estado deve ter, neste trabalho, optou-se por abordar apenas três perspectivas bastante difundidas, porém, ao mesmo tempo que são diferentes, são também complementares. Uma com abordagem de natureza econômica; outra, de natureza econômico-política e, por fim, uma última, de natureza mais política.

Para a teoria econômica, mercados em perfeito funcionamento pressupõe uma eficiente alocação dos recursos disponíveis, de tal forma que não existiria outra alocação factível de bens e insumos que pudessem melhorar a situação de alguns consumidores, sem piorar a situação dos demais, é o que denominou-se de Ótimo de Pareto. Entretanto, quando

algumas dessas condições não são plenamente satisfeitas, surgiriam as falhas no funcionamento do mercado.

As "falhas de mercado" são identificadas tanto pela produção em excesso, quanto pela falta de produção de certos bens e serviços ofertados à sociedade e decorrem, basicamente, de algumas razões, quais sejam: monopólio natural, externalidades, mercados incompletos, informação incompleta, bens públicos, poder de mercado, riscos pesados, desemprego e inflação (PINDYCK; RUBINFELD, 1994).

Mas então, para que serve o Estado? Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que o Estado é uma organização cuja função precípua é corrigir essas “falhas de mercado”. Ou seja, quando o livre funcionamento da economia de mercado não é capaz de resolver um problema ou cria algum outro problema, então, o Estado é chamado a agir, aplicando algumas medidas saneadoras. O Estado, portanto, é, por definição, uma entidade complementar ao mercado (MUSGRAVE, 1959; MENDES, 2008; ALBANO SANTOS, 2012).

Nesse sentido, diversos autores, tais quais Musgrave (1959), Stiglitz (1999), Hyman (2002), Anderson (2003), Rosen (2005) e Maciel (2013) identificam nas falhas de mercado os principais motivos pelos quais o setor público deve intervir na economia.

Segundo Ghosh (2001), em um contexto de falhas de mercado, o papel do governo torna-se crucial, atuando na alocação, distribuição, estabilização e regulamentação. Já Arvate e Biderman (2006) especifica, elencando seis funções justificadoras de uma intervenção governamental:

1. Garantia do direito de propriedade e demais direitos e liberdades individuais: sistemas judicial, policial e prisional;
2. Estabilidade macroeconômica: controle da inflação, crescimento econômico, suavização dos ciclos econômicos, equilíbrio do balanço de pagamentos;
3. Redução da desigualdade e da pobreza: acesso a condições mínimas de saneamento básico, saúde, educação, habitação, assistência social etc.
4. Oferta ou subsídio à produção de bens públicos e de bens geradores de externalidades positivas: inovação tecnológica, universalização da educação, proteção e recuperação ambiental, segurança nacional, estradas etc. (Grifo Nosso).
5. Regulação de monopólios naturais e defesa da concorrência; e
6. Solução de problemas de informação imperfeita: disponibilidade de informações sobre risco de crédito, financiamento educacional, regulação de planos de saúde e seguros (ARVATE; BIDERMAN, 2006. p. 45).

Como, em tese, a principal atribuição de um Estado está em garantir a propriedade privada e os cumprimentos dos contratos de compra, venda, aluguel. Portanto, caberia ao

Estado, para garantir o funcionamento do sistema, o estabelecimento, em lei, das regras de direito civil e comercial; e, para fazer cumprir esse arcabouço legal, assegurar o funcionamento perfeito do Poder Judiciário e do aparato de repressão (polícia) e de punição (sistema prisional) aos infratores (MENDES, 2008).

Assim, para a teoria econômica, a questão sobre a necessidade de intervenção estatal perpassa pela adequação ao conceito de “falha de mercado”. E, por isso, todo gestor público, antes de dar início a um novo programa ou atividade, deveria se perguntar ‘qual é a falha de mercado que essa nova ação se propõe a corrigir’. Sendo toda ação estatal sem esse propósito específico considerada desnecessária, de modo que é a própria falha de mercado quem determinaria o desenho da intervenção (ARVATE; BIDERMAN, 2006). Assim procedendo, a participação do setor público, o seu tamanho e seu papel na economia dependeriam muito mais das ‘falhas de mercado’ presentes do que de questões teórico-ideológicas e políticas vigentes.

A outra abordagem aqui explicitada foi realizada por Braverman (1977). Na busca por pontuar aspectos que considera fundamentais para o Estado no capitalismo monopolista, o autor elabora uma discussão sobre os papéis e mútuas influências que conformaram o Estado moderno.

Inicialmente, cumpre explicar que Braverman (1977) entendia o Estado assim como Marx e Engels, ou seja, como um “comitê a serviço da classe dominante”. E que, nesta conformação entre o trabalho e o capital, quatro dimensões se destacavam: a dimensão do consumo; a dimensão internacional; a dimensão assistencial; e a dimensão dos serviços públicos.

A dimensão do consumo se manifestaria para solucionar problemas decorrentes de excedente de produção do mercado. Assim, os governos consumiriam a fim de garantir que a demanda efetiva da produção seja escoada. Dessa forma, haveria uma retroalimentação do espiral produtivo, pois, pelo fato de o mercado está vendendo, manteriam-se os empregos, que, por consequência, manteria o consumo. Esse papel foi bastante difundido após a grande depressão de 1929, com as teorias de Kalecki e Keynes, e, principalmente, com a expansão do *Welfare State* pelo mundo, momento em que o Estado possuía altos gastos com educação, saúde, transporte, habitação, alimentação, etc.

Já a dimensão internacional corresponde ao apoio irrestrito do Estado ao capitalismo em suas concorrências econômica por mercados, por matéria-prima e por investimentos. Gurgel (2014) exemplifica tal tipologia com os gastos militares do EUA. Um tipo de gasto que, a pretexto de manter a ordem internacional, na verdade consome excedentes de capital

e realimenta toda uma economia (produção, emprego, consumo, lucro, renda, investimento etc.), sendo um dos grandes responsáveis, por fim, pelo próprio crescimento econômico do país (BARAN; SWEEZZY, 1982). Comprovando o caráter estratégico e econômico da guerra.

Um terceiro ponto corresponde a dimensão assistencial, em que, para amenizar as tensões produzidas pelas desigualdades, além de obter os óbvios efeitos econômicos no plano do consumo agregado, o Estado disponibiliza aos seus cidadãos programas de assistência social, saúde, transporte, políticas compensatórias (destinadas a segmentos específicos, como negros e índios). Políticas estas que vão ao encontro das necessidades mais básicas das populações, cuja renda pessoal não é suficiente para atendê-las.

Esta ação é claramente um redutor da tensão política advinda do *status* de privação e desigualdade gerados pelo capitalismo. Mais uma vez o Estado de Bem Estar é o grande exemplo deste tipo de política assistencial.

Por último, Braverman (1977) se refere à dimensão dos "outros serviços públicos". Aqui ele elenca, por exemplo, gastos com educação, urbanização, segurança pública, transporte, estradas, entre tantos outros. Gastos estes que, para existirem, precisam de algum tipo de suporte do mercado, e, por isso, irrigam a economia. A segurança interna, por exemplo, para funcionar precisa de armamento, fardamento, munições, veículos, alimentação, combustível, etc. Assim, além do benefício direto destes serviços à população, há também uma difusão do excedente econômico.

Dessa forma, cria-se um sistema em que o Estado compartilha com as famílias e as empresas o volume de demanda agregada que viabiliza o funcionamento da economia capitalista. A produção e comercialização encontram, portanto, no Estado um dos maiores aliados. Se mostrando evidentemente como um agente econômico fundamental.

Por fim, a outra perspectiva é a abordagem de O'Connor (1977), para ele o Estado deve preencher duas funções básicas: (1) acumulação, ou seja, manter ou criar condições para uma lucrativa acumulação de capital, e; (2) legitimação, ou seja, manter ou criar condições para uma legitimação e harmonia social.

Obrigatoriamente, para o cumprimento dessas duas funções, o Estado tenderá a ser paradoxal. Isso porque, se o Estado direciona suas forças para que uma classe acumule, ele acaba por diminuir sua base de apoio popular. Por outro lado, se o Estado ignora o processo de acumulação de capital, ele arrisca a perder a fonte de seu próprio poder, ou seja, o excedente da produção capitalista e os impostos provenientes deste excedente.

Em razão disso, o Estado passa a ter dois tipos de gastos: (1) Capital Social, e (2) Gasto Social. O primeiro é o gasto realizado pelo Estado para impulsionar a acumulação privada, buscando aumentar a taxa de lucro dos empresários. Já o segundo, é o gasto realizado para manter a harmonia social, sendo que este último, diferentemente do primeiro, possui uma característica improdutiva.

O'Connor (1977), com estes argumentos, erigi suas teses: a primeira é que o crescimento do Estado é ao mesmo tempo causa e consequência da expansão do capital. Isso porque a socialização dos custos do Capital Social é imperativa para uma lucrativa acumulação do setor privado.

A segunda, é que a acumulação de Capital Social e do Gasto Social é um processo contraditório que, por si só, cria tendências a crises econômicas, sociais e políticas. Isso porque o excedente do Capital Social é apropriado de forma privada, apesar de os custos serem socializados.

Nesse sentido, pode-se identificar que o desempenho dos governos possa estar relacionado aos tipos de gastos que estes possuem, impulsionando empresas privadas ou mantendo a harmonia social, os quais, por consequência, resultariam no desenvolvimento socioeconômico local.

3. O Estado brasileiro e sua trajetória Federativa: a situação Municipal

Temas relacionados ao federalismo e a descentralização de políticas públicas não são novos na literatura, embora recentemente tenham ganhado um maior destaque na agenda política e acadêmica, em especial para os estudos que tratam dos governos locais. Quanto a este último, citam-se, como exemplo, autores pioneiros como Maquiavel, Tocqueville e John Stuart Mill, os quais, já naquela época, debruçavam-se detidamente sobre a compreensão do poder local, com abordagens que ora enfatizavam seu papel da promoção da democracia, ora como meio mais eficiente de prover serviços públicos (GRIN; ABRÚCIO, 2019).

Entretanto, das diversas perspectivas e abordagens sobre governos locais, um ponto merece maior atenção: a forma como os sistemas conseguem combinar a autonomia dos entes locais com a autoridade e o poder desempenhado pelas esferas superiores de governo, ou, de outra maneira, a maneira específica como se consegue equacionar a soberania do Estado com a responsabilização por prestação de bens e serviços públicos à sociedade, através da divisão de competências entre as unidades territorialmente constituídas. Assim, “centralismo” e “localismo” são dois assuntos quase que intrínsecos ao debate sobre administrações locais (PAGE; GOLDSMITH, 1987).

De forma geral, a verdade é que em cada situação concreta os contornos que esses fatores tomam vão depender principalmente do tipo de sistema político utilizado pelo Estado, visto que cada um tem uma lógica específica que rege e orienta os seus governos e que os fazem se organizar distintamente. Dessa forma, em Estados federais, como o Brasil, por exemplo, há uma tendência a dar aos entes municipais um maior escopo de competências e garantias constitucionais. Já em Estados unitários, há uma tendência ao seu oposto, ou seja, em reduzir a autonomia local em determinadas áreas, como, por exemplo, em seu poder legiferante (GRIN; ABRÚCIO, 2019).

De todo modo, o grau de autonomia política, fiscal e administrativa dos governos locais, bem como a forma como esse governo tem se portado diante desses fatores, é fundamental para tentar entender e decifrar o que ocorre dentro dos municípios e que os fazem ter a postura que tem e os resultados que possuem. Sendo assim, analisar alguns dos principais macrocenários que conformam os municípios e condicionam suas condutas, sobretudo no que tange aos fatores políticos e econômicos, são dimensões importantes e balizadora de suas ações.

Contudo, no caso brasileiro, esta definição foi estabelecida precipuamente na CF/1988, momento em que houve um fortalecimento da autonomia local, reconhecendo-a como ente federativo, bem como uma maior descentralização da responsabilidade pelas políticas públicas. Fato que significou uma redefinição do próprio papel atribuído aos municípios brasileiros, agora como o principal provedor dos serviços públicos aos cidadãos.

Foi esse contexto que impôs às administrações municipais uma nova condição, qual seja, a de se responsabilizar precipuamente pela universalização de grande parte dos direitos sociais garantidos nesta nova Carta Magna. Dessa forma, ampliaram-se significativamente as demandas por capacidade dos governos municipais, já que agora eles precisariam dar respostas aos seus cidadãos em um contexto de novas atribuições e dentro de uma relação intergovernamental e federativa.

Por outro lado, junto a essa delegação de competências e responsabilidades constitucionais veio também um rol de competências tributárias, símbolo maior de sua autonomia financeira. O que, de certo modo, impôs aos municípios uma necessidade de modernização gerencial, administrativa e institucional. Pois, mais autonomia e mais atribuições exigem mais capacidade gerencial, técnica e organizativa das instituições incumbidas de tal tarefa. E para dar conta de toda essa empreitada veio junto a necessidade de mais servidores, o que também impactou na capacidade de gestão desses recursos humanos nesses órgãos.

Porém, todas essas demandas continuam longe de serem suficientemente supridas nesses governos locais, posto que essas capacidades estão distribuídas de forma desigual entre eles, e desigual até mesmo dentro das próprias prefeituras.

Assim, resumidamente, são estes os contornos gerais nos quais os municípios se inserem e que passam a demandar um nível maior de organização administrativa e de capacidades estatais para execução de tais tarefas.

No Brasil, autores como Arretche (2012 e 2015), Hochman e Faria (2013), Brandão (2014) e Prado (2003 e 2012) abordaram com primor a questão do federalismo brasileiro, incorporando a elevada desigualdade territorial como elemento crucial para explicação dos contornos gerais pelos quais passam esses entes federados.

Para além disso, este capítulo coloca em evidência a importância e centralidade das capacidades governativas municipais, recorrendo-se ao conceito do neoinstitucionalismo, o qual afirma que as “instituições importam”, sobretudo para a compreensão dos formatos, características, evolução e crise dos sistema de associação federativa de governo. Se

alinhando, assim, à autores como Hardin (2006), Rodden (2006), Von Hagen (2006), Gibson (2004), Samuels e Mainwaring (2004) e Diaz-Cayeros (2004), estes últimos ressaltando a importância das instituições para a definição das próprias regras do federalismo em que o ente se insere.

Nesse sentido, este capítulo, inicialmente, busca entender e remontar, de forma descritiva, um pouco da trajetória do federalismo brasileiro, numa tentativa de localizar a discussão de alguns dos condicionantes da situação municipal atual. De igual maneira, também busca-se descrever algumas das principais mudanças institucionais e gerenciais ocorridas e que impactam nos municípios, e, por isso, repercutem diretamente em seu desenvolvimento institucional. Neste ponto o foco altera-se para as transformações na gestão e organização administrativa ocorridas junto aos governos locais.

Para tanto, o capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira são apresentados um pouco do federalismo brasileiro, desde sua origem como alguns dos principais acontecimentos que impactaram em sua conformação atual. Em seguida, abordou-se a situação dos municípios brasileiros após a CF/1988 no que tange às atribuições e responsabilidades advindas desta Carta Magna. No terceiro, abordaram-se como essas atribuições demandaram capacidades estatais específicas para sua concretização. Por fim, discutiram-se alguns pontos concernentes a evolução da gestão municipal nesse contexto.

3.1. O Federalismo Brasileiro

Por federalismo, de forma simplificada, entende-se como a divisão de poder e autoridade do Estado entre esferas de governo, a qual, por sua vez, necessita ser estabelecido por um contrato maior – normalmente a Constituição –, e tem como principal característica a conjugação, ao mesmo tempo, de autonomia (*self rule*) e interdependência (*shared rule*) entre as partes (ELAZAR, 1987). Nesse sentido, Elazar (1987, p. 33) explicita que: “federalismo tem a ver com a necessidade dos povos e governos (*politie*) se unirem para propósitos comuns, ainda que permaneçam separados para preservar suas respectivas integridades”.

Diante dessa explicação, o federalismo se mostra comportar diferentes atributos, a considerar, por exemplo, as possibilidades de variações entre o número de atores envolvidos, os recursos disponíveis a cada um deles, a maior ou menor concentração de poder entre eles, ou mesmo os tipos de instituições criadas (ELAZAR, 1987; WATTS, 2001), enfim, variações estas que, em maior ou menor grau, vão ser definidas conforme a

origem e trajetória do sistema ou mesmo as forças políticas ou grupos de interesse, os quais se utilizaram da figura do federalismo para se equacionar.

Assim, uma das maiores características que diferenciam o sistema federativo de outras formas de organização política é a própria coexistência de diversos atores institucionais (unidades federativas), cada qual com sua respectiva autonomia política, financeira e administrativa e, por isso, com capacidade para formular suas próprias políticas públicas, bem como de intervir nas políticas que originam-se do centro (PIERSON, 1995). No Brasil, são três os níveis de governo (União, estados e municípios) que passaram a ser equiparados como entes autônomos pela CF/1988 sob o ponto de vista político, jurídico e administrativo.

Note que é essa coexistência de diferentes unidades federativas, regidas e orientadas por um pacto político/jurídico maior, o qual divide a autoridade política entre as esferas de governo e determina as suas respectivas responsabilidades e atribuições, que delineiam as relações intergovernamentais dele decorrentes. Assim, é esse pacto que converte esses entes institucionais em atores políticos territorialmente organizados e em torno de determinados interesses (PIERSON, 1995).

Entretanto, embora regule bastante, ainda assim, os conflitos decorrentes das relações existentes entre esses entes estão distantes de serem suficientemente dirimidos por este pacto. Isto porque ele é uma norma que busca regular o próprio poder intrínseco a cada uma das partes e, como toda disputa de poder, trata-se de uma relação que, em si mesmo, é caracterizada por um eterno conflito, como também por uma contínua negociação entre as esferas de governo (ALMEIDA, 2001). Dessa forma, esta "soberania compartilhada" convive com processos contínuos de barganhas que afetam diretamente as relações entre os entes (ABRUCIO, 2005; GRIN, 2016). Tipificando-as, por vezes, como competitivas; outras, como cooperativas.

Nesse contexto, como há uma coexistência de autoridades permeando o mesmo sistema político, as iniciativas são altamente interdependentes. O que pode estimular a construção partilhada de políticas públicas, como também podem mitigar o sucesso de uma cooperação, na medida em que cada ente tem sua autonomia jurisdicional predefinida (PIERSON, 1995). Para Stepan *apud* Grin (2016), o desafio reside justamente aí: coordenar esses níveis de autoridade constitucionalmente definidos no sentido de promover a convivência dual em um esforço cooperativo.

Acresce-se aí, o fato de que o predomínio de um ambiente mais conflituoso ou mais amistoso vai depender sobretudo pela origem e desenvolvimento dessas relações

intergovernamentais, como também pelos próprios desenhos das políticas públicas, já que a própria política pode influenciar a dinâmica federativa.

É nesse sentido que recorreu-se aqui a alguns pontos que a literatura tem elencado como mais marcantes e que vem redesenhando o federalismo brasileiro. Para isso, dividiu-se a abordagem em dois momentos fundamentais ao sistema federativo: o primeiro, relativo às origens e à natureza dessa federação; o segundo, seus principais aspectos no pós-redemocratização.

Quanto ao primeiro momento, desde o início da formação do país, época do Império e quando o sistema de governo ainda era unitário, há registros de disputas entre as elites políticas do centro com as das províncias (CARVALHO, 1993). Outros apontamentos que se originam na época do Império diz-se da formação heterogênea da sociedade e da economia, bem como da distribuição de poder territorial. Fatos que, quando da adoção do modelo federalista, permaneceram cravejados no sistema, adquirindo aspectos e contornos institucionais (BURGESS, 1993).

Veja que essas características acabam por vincular o entendimento das relações intergovernamentais à existência de uma estrutura federativa bastante assimétrica, a qual permeia todos os três níveis de governo, sobretudo no que diz respeito à disponibilidade a esses entes estatais de capacidades político-administrativa necessárias para execução das tarefas. Situação que afeta diretamente tanto a articulação horizontal como a coordenação vertical do Estado.

Já ao se buscar no passado mais recente, no modelo erigido pelo regime militar e que antecedeu o modelo atual, este era fundamentado numa forte centralização política, financeira e administrativa. Para Sano (2008), este modelo centralizador estava sustentado em dois pilares: (a) os excessos autoritários que inviabilizavam a liberdade e a autonomia político-partidária, dificultando as práticas de diálogo, barganha e cooperação consentida entre os entes federativos; e, (b) a expansão do modelo político-econômico típico do Estado-providência, uma vez que os militares continuaram a tarefa de expandir a intervenção estatal, sobretudo nas políticas sociais.

Como legado direto desse precedente histórico em nosso sistema atual, Sano (2008) complementa elencando, primeiro, a ausência de uma cultura de diálogo e negociação entre os entes federados. E, segundo, a criação de centros de excelência burocrática Federal fortemente insuladas, o que, em determinados momentos, se tornaram uma resistência no processo de descentralização ocorridos na década de 1980, no intuito de não perderem parcela de seu poder.

Já o segundo grande momento colocado em evidência pela literatura como determinante das lógicas existentes nas relações intergovernamentais brasileiras atuais tem sido denominado como o período “pós-redemocratização”. Este, por sua vez, tem sido subdividido em três grandes fases mais relevantes¹: (1) a redemocratização; (2) a chamada Era do Real; e, (3) a alteração no próprio papel atribuído aos entes federados.

A primeira fase, a redemocratização, inicia-se, ainda sob um governo militar, com as eleições estaduais de 1982. Estas fortaleceram os governadores estaduais e grupos políticos regionais justamente em um momento em que o Executivo Federal sofria não somente pelo declínio do regime militar, mas, sobretudo, por estar envolvido em uma grande crise de natureza fiscal, decorrente de um esgotamento do modelo de Estado nacional-desenvolvimentista (modelo varguista) e de endividamento contraído externamente. (ABRÚCIO, 2005; SYDOW, 2012).

Acresce-se que, mesmo antes da promulgação da CF/1988, algumas mudanças legislativas, como a Emenda Passos Porto, em 1983, já vinham alterando a distribuição dos recursos orçamentários, aumentando a porcentagem de recursos destinados aos estados e municípios. De igual maneira, o retorno das eleições municipais em todas as cidades brasileiras trouxe também um início de retorno dos processos democráticos ao plano local. Aumentando, por conseguinte, a legitimidade e o poder dos prefeitos (GRIN; ABRÚCIO, 2019).

Além disso, outro fenômeno também relevante e que perdurou entre 1982 a 1994 foi a configuração de um modelo de relações intergovernamentais do tipo predatório e não-cooperativo, com preponderância para atuação do ente estadual. Este período foi marcado pelo comportamento extremamente individualista e predatório por parte dos governos estaduais, os quais foram responsáveis por uma guerra fiscal e por um grande descontrole dos gastos públicos.

Foi neste período, que perdurou até a implementação do Plano Real, que os governadores estaduais tiveram o ápice de seu poderio político/econômico, e que, os permitiu, juntamente com os prefeitos, pressionarem, mais efetivamente, o pêndulo político por mais descentralização fiscal, a fim de aumentar a base arrecadatária de seus entes governamentais (SYDOW, 2012).

¹ Couto e Abrucio (2003), Abrucio (2005) e Sano (2008) são exemplo de autores que trabalham com o pressuposto da existência de apenas duas grandes fases ou conjunturas críticas no período pós-autoritário: a redemocratização e a chamada Era do Real.

Outra característica definidora dessa fase foi a quase não existência de coordenação intergovernamental, em razão disso, as relações intergovernamentais entre estado e municípios baseavam-se essencialmente em um tipo de cooptação das elites locais (ABRÚCIO, 2005).

Paralelo a esses acontecimentos, a CF/1988 alçava a municipalidade à condição de ente federado, colocando-o em condições de igualdade aos estados e a própria União. Esta condição posicionou o Brasil entre as federações mais descentralizadas do mundo (SYDOW, 2012). Concomitantemente, a Lei Maior também atribuiu aos governos locais a responsabilidade pela execução de uma grande quantidade de políticas públicas, agora recém universalizadas (FRANZESE; ABRÚCIO, 2009).

Ocorre que, durante esse processo, os entes estaduais acabaram sendo retirados da incumbência e responsabilidade precípua da prestação de bens e serviços à população, restando-lhe papéis de coordenação, financiamento complementar ou mesmo compartilhamento de ações junto aos municípios (ABRÚCIO; GAETANI, 2006; SANO, 2008).

Entretanto, ao não outorgar aos estados um quadro bem definido de competências e regramentos quanto ao modo de relacionamento junto aos demais entes federados, a CF/1988 acabou, assim, por conceder a eles a possibilidade de adoção de comportamentos diversos. Assim, o que se viu foi, por um lado, estados que buscavam coparticipação em políticas conduzidas e financiadas pela União; ou, por outro, estados que se eximiam completamente de atuar ou, mesmo, transferiam suas funções aos seus municípios.

Quanto aos municípios, estes foram os maiores beneficiados em todo processo. Pois, além de terem se tornado entes federativos, foram os que mais tiveram ampliação da receita orçamentária, seja ela própria ou mesmo por meio de transferências descentralizadas.

Além disso, essa tendência à descentralização das políticas públicas continuou a ser reforçada ao longo da década de 1990. Entretanto utilizando-se de um novo formato, agora com a adoção, pela União, de estratégias de indução das decisões dos governos locais ou mesmo pela própria coordenação geral por parte do governo Federal (GONÇALVES, 2009).

Em resumo, nesta primeira fase o sistema federalista brasileiro foi caracterizado por uma ascensão e fortalecimento dos entes subnacionais, paralelo a isso, o Executivo Federal vivenciava uma fragilidade político-econômica. Esta situação provocou, por um lado, pressões descentralizadoras; e, por outro, tentativas de o poder central reagir a isso, sobretudo porque o Governo Federal ainda possuía relevantes instrumentos balizadores da

dinâmica federativa. Isto somado a baixa ou quase inexistência de coordenação vertical entre os entes. Todo esse processo foi responsável por um período tipificado como um federalismo competitivo.

Já a segunda fase do federalismo pós-redemocratização, a Era Real, teve início em 1995, juntamente com a implantação do plano econômico que lhe concedeu o nome. O sucesso político e econômico deste plano foi fundamental para pôr em crise o federalismo estadualista (ABRÚCIO, 2005) e criar bases para se desenhar uma nova dinâmica federativa (KUGELMAS; SOLA, 1999; MELO, 2005).

Foi com o plano Real que o Estado conseguiu reduzir a inflação e estabilizar as transferências intergovernamentais. Em razão disso, o poderio político e econômico do país retornou para o governo Federal, possibilitando, assim, que ele pudesse enfrentar questões relacionadas ao federalismo predatório que existia até então, sobretudo aos descontroles nas contas públicas estaduais (ABRÚCIO, 1998). De igual maneira, possibilitou também condições mais equilibradas para que pudessem corrigir falhas em processos de descentralização de políticas públicas que não ocorriam corretamente, ou, quando ocorriam, possuíam certo grau de fragmentação que impossibilitava sua disponibilidade em nível nacional (ABRÚCIO, 2005; MELO, 2005).

No governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, por exemplo, alteraram-se a distribuição das competências entre os entes da federação, sobretudo com a utilização de mecanismos de indução de políticas sociais. Assim, o governo Federal gradativamente foi ampliando seus mecanismos de coordenação vertical das políticas públicas. Para isso, uma de suas ferramentas mais utilizadas foram as transferência orçamentárias vinculadas, juntamente com a determinação de metas.

Outra consequência advinda do plano, foi a assunção, por parte do governo Federal, das demandas dos governos subnacionais às suas decisões. Isto se deu pela maior articulação entre os governos estaduais e municipais, que permitiu, assim, maior interconexão federativa. O resultado foi um amadurecimento nas relações federativas como um todo.

Quanto aos governos estaduais, estes entraram em profunda crise financeira, pois o plano Real evidenciou a verdadeira situação dos estados quanto ao seus endividamentos. Neste ponto, como forma de interromper esta situação, o governo Federal passou a coordenar as privatizações de quase todos os bancos estaduais, numa tentativa de saldar parte das dívidas e frear novos endividamentos. Esta situação, de diminuição dos recursos

econômicos juntamente com o prestígio dos estados, forçou alguns estados a acelerarem mudanças estruturais em sua gestão pública, independentemente da participação Federal.

Resumidamente, com o plano Real, o governo Federal retomou sua capacidade de estabelecer políticas públicas em nível nacional, ao mesmo tempo em que os estados foram postos em uma situação de crise financeira, enfraquecendo, assim, suas ações predatórias e, em contrapartida, permitindo maior coordenação e cooperação federativa.

A terceira fase do federalismo pós-redemocratização é marcada pelo fim do período mais crítico de ajuste fiscal do Estado e maior estabilidade político-econômica. Fato que permitiu aos governos, mais tranquilamente, reanalisarem seus papéis e suas políticas públicas. Foi assim que os estados, por exemplo, começaram a atuar em iniciativas como planejamento, infraestrutura e investimentos orientados para o desenvolvimento econômico.

Entretanto, Abrucio (2010b) aponta que a grande variação das capacidades dos Estados somadas a variação na implementação de reformas em suas gestões, acabaram demonstrando uma diversidade de avanços e fragilidades em suas articulações intergovernamentais.

De igual maneira, também a União reposicionou seu papel. Assim, as medidas iniciadas no governo FHC foram mais intensamente reforçadas no governo Lula. E as principais estratégias de política pública foram elaboradas utilizando-se da indução e de maior coordenação federativa, sobretudo junto aos municípios.

Em resumo, o que se apresentou nesta fase foi uma nova dinâmica das relações intergovernamentais, agora se orientando por uma maior cooperação nas ações entre os entes federados.

Abaixo, segue quadro resumo das fases do federalismo pós-redemocratização:

QUADRO 01: Fases do federalismo brasileiro pós-redemocratização e suas características.

Fases	Características	Período
<ul style="list-style-type: none"> Redemocratização 	<ul style="list-style-type: none"> Competição e guerra fiscal; Baixa coordenação federativa; Federalismo estadualista. 	<ul style="list-style-type: none"> De 1982, passando pela redemocratização, até 1994.
<ul style="list-style-type: none"> Plano Real/ Estabilização da economia 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento da coordenação vertical e da articulação horizontal; Crise nos estados e reformas na gestão pública. 	<ul style="list-style-type: none"> De 1995 até 2006.
<ul style="list-style-type: none"> Redefinição e reorganização dos papéis dos entes estatais 	<ul style="list-style-type: none"> Crescimento do ativismo dos estados nas políticas públicas, em especial no campo da infraestrutura e do desenvolvimento econômico; Rediscussão ainda incipiente do papel dos entes federados nas políticas de <i>Welfare</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> De 2006 até o presente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2. Os situação dos municípios pós CF/88: mais autonomia, mais atribuições

Desde a CF/1988 existe uma inovação na federação: todos os municípios se tornaram entes federativos com *status* similar aos estados e à União. Nesse sentido, outorgaram-se aos governos locais autonomia política, jurídica, administrativa e organizativa.

Junto a CF/1988 veio também uma onda teórico-política em favor da descentralização, a qual tornou-se quase como um guia geral orientador das ações públicas, razão pela qual diversas competências e responsabilidades por determinadas políticas públicas também foram delegadas aos municípios, tanto por meio da própria Lei Maior, como das leis que se seguiram, sobretudo nas da década de 1990. Desse modo, diversas outras competências legislativas também lhes foram delegadas, incluindo aí, a possibilidade de legislar sobre assuntos “peculiares ao interesse local”. Termo que abarca uma grande quantidade de questões correlatas ao dia-a-dia dos cidadãos.

Para exemplificar melhor este conjunto de regramentos, algumas das questões mais relevantes foram exemplificadas a seguir:

Pelo artigo 29 da CF/1988 assegurou-se a eleição direta do Prefeito e dos vereadores, distribuindo o poder entre o Executivo e o Legislativo. Sendo estes exercidos institucionalmente pela Prefeitura e pela Câmara Municipal respectivamente, os quais, possuem atribuições específicas e são os responsáveis legais pela gestão local. No mesmo artigo também foi assegurado a sua auto-organização por meio de suas Leis Orgânicas Municipais.

Já no artigo 30º, há a distribuição de sua autonomia administrativa, assim considerado a sua auto-organização, regulação e execução de serviços sob sua titularidade, juntamente com a possibilidade de autonomia para gestão de sua estrutura interna. Nele a CF/1988 elenca algumas competências como exclusivas ou privativas do município, ou seja, que só podem ser exercidas pelo governo local. Algumas delas são: ordenamento urbano, iluminação pública, pavimentação, transporte coletivo, licenciamento de atividades rurais de baixo impacto ambiental, uso e parcelamento da ocupação do solo urbano, proteção do patrimônio histórico-cultural, regulamentação do serviço de táxi.

Além disso, este artigo ainda permite aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, de maneira complementar a legislação federal e a estadual no que couber. Abrindo uma gama maior ao poder legiferante.

No artigo 23º, a Carta Magna elenca competências consideradas compartilhadas ou comuns aos entes federados, ou seja, são aquelas cujos serviços são prestados tanto pela União como pelos estados, Distrito Federal e municípios. Alguns exemplos mais relevantes dessas competências são: saúde (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990), meio ambiente (Lei nº 6.938/1981), assistência social (Lei nº 8.742/1993, Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004), habitação de interesse social (Lei nº 11.124/2005) e saneamento básico (Lei nº 11.445/2007).

Nestes casos, é interessante notar que algumas dessas políticas acabam por ser organizadas por meio de sistemas, ou seja, quando cada esfera tem atribuições definidas e que se complementam na execução.

No artigo 156 atribuíram-se os tributos que deveriam ser instituídos pelos municípios. São eles: IPTU (Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana), ISS (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza) e o ITBI (Imposto sobre Transmissão inter vivos de Bens e Imóveis e de direitos reais a eles relativos). Além de taxas e contribuições de melhoria.

Pela conjugação dos artigos 158 e 159 os municípios passaram a ter acesso a uma gama de recursos orçamentários, bem como a transferências constitucionais. Entre elas

encontram-se: 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural ou 100% caso assuma sua cobrança; 50% dos valores cobrados pela propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; o imposto de renda devido a União sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e suas fundações; e, a definição específica de percentuais de repasse para redistribuição do Fundo de Participação dos Municípios.

No artigo 165 a CF/1988 assegurou aos municípios o planejamento orçamentário-financeiro seguindo as mesmas diretrizes que os governos estaduais e federal o fazem. Assim, foi definido que os municípios utilizarão, mediante lei municipal, de um Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e de uma Lei Orçamentária Anual.

Pelo artigo 182 foi atribuído ao município a responsabilidade pela elaboração de uma política de desenvolvimento urbano e também de uma política para garantir o bem-estar de seus habitantes.

Assim, em resumo, quanto ao poder político, o símbolo maior dessa delegação foi a possibilidade de realização de eleições municipais, tanto para o poder Executivo quanto para o Legislativo. De mesmo modo, foi-lhe delegado a capacidade de auto-organização utilizando-se de uma Lei Orgânica municipal. Quanto a autonomia financeira, esta-lhe foi conferida por meio da distribuição de competências tributárias próprias, somadas às transferências constitucionais que a União e os estados são obrigados a-lhe repassar. Portanto, essas são algumas das principais linhas gerais balizadoras da ação municipal.

3.3. A descentralização de políticas e as demandas de capacidade estatal no município

Conforme observado, três grandes feitos ocorreram junto ao advento da CF/1988: o primeiro foi ampliar a gama de políticas públicas sob a responsabilidade do Estado, assemelhando-o a um *Welfare State*; o segundo, no sentido de confirmar uma tendência à descentralização de atribuições e responsabilidades aos governos locais. Nesse sentido, diversas foram as ações, sobretudo durante a década de 1990, que corroboraram com estas diretrizes; o terceiro, quase como uma consequência do segundo, foi elevar o município à condição de ente federado autônomo. Dessa forma, criou-se um novo arranjo federativo, o qual trazia mais poder, autonomia e responsabilidades aos governos locais.

Assim, se por um lado expandiu-se o papel de *Welfare* do Estado brasileiro, por outro, definiu o município como a peça fundamental na implementação dessas políticas públicas. Como consequência, nos anos que se seguiram houve inevitavelmente um crescimento das estruturas institucionais dos governos municipais e complexificação de suas ações.

Porém, de fato, o que ocorreu no primeiro momento, foi que mesmo os municípios adquirindo o *status* de ente federativo, isso não foi suficiente para os equipará-los político-economicamente aos estados e a União. Nem tampouco para que eles exercessem plenamente as suas novas funções e responsabilidades. Isto porque tais responsabilidades demandavam mais capacidade administrativa, organizativa e institucional, ou seja, em outras palavras, exigia capacidade estatal. E nem todos os municípios o possuíam suficientemente naquele momento.

A verdade é que a imensa maioria dos governos locais não tinham sequer as mínimas condições para exercer esse novo poder político-administrativo e gerencial. Nesse sentido, diversos autores têm relacionado alguns efeitos perversos como consequência de certas carências correlatas às capacidades administrativas municipais quando da descentralização das políticas públicas (MELO, 1996; AFFONSO, 1996; ARRETCHE, 1996; ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005). Dentre eles, a mais destacada é a própria incapacidade institucional para prover adequadamente bens e serviços públicos à população.

Uma das possíveis causas explicativas dessa situação em que viveram os municípios naquele momento residiu justamente no fato de que, quando da CF/1988, não houve uma fase de transição. Nem sequer um planejamento estratégico com as devidas e necessárias reformas com o objetivo de modernização, capacitação e reaparelhamento desses entes, a fim adequá-los à tarefa que lhes estavam sendo delegadas. Isto, obviamente, levando em consideração as peculiaridades de cada região e os ritmos e prioridades de cada ente, sem falar nas estratégias para mitigação das assimetrias estruturais que eles viviam aquela época.

De fato, as próprias municipalidades possuíam e possuem grandes discrepâncias estruturais entre si. A exemplo, cita-se que, mesmo em 2017, no Brasil 88% dos municípios possuem até 50.000 habitantes e correspondem a cerca de 31% da população nacional. Desses, 2.450 municípios (43% do total) possuem até 10.000 habitantes e detém apenas 6,2% da população total. Contradizendo com os 42 municípios com mais de 500 mil habitantes cada e que somam mais de 62 milhões de pessoas, ou seja, quase 30% do total populacional do país.

QUADRO 02: Dados dos municípios brasileiros segundo grupos de habitantes disponíveis pelo IBGE.

Classificação IBGE 2017	Quantidade Municípios Categoria	População Estimada Acumulada	População Estimada	% do Total	% do Total Acumulado	% do Total de municípios	% do Total de municípios acumulada
até 5.000	1235	4184601	4184601	2,0%	2,0%	22,2%	22,2%
de 5.001 até 10.000	1215	12848722	8664121	4,2%	6,2%	21,8%	44,0%
de 10.001 até 20.000	1352	32227796	19379074	9,3%	15,5%	24,3%	68,3%
de 20.001 até 50.000	1103	65754173	33526377	16,1%	31,7%	19,8%	88,1%
de 50.001 até 100.000	355	90412944	24658771	11,9%	43,5%	6,4%	94,4%
de 100.001 até 500.000	268	145035919	54622975	26,3%	69,8%	4,8%	99,2%
maior que 500.000	42	207660929	62625010	30,2%	100,0%	0,8%	100,0%
Total	5570		207660929	100 %		100,0%	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE em 2017.

Franzese e Abrucio (2013) complementam a caracterização deste cenário ao afirmar que, para além de discrepâncias estruturais entre si, a configuração geral desses municípios também é extremamente heterogênea. Isto porque, além da imensidão territorial do país, existe também uma grande variabilidade de trajetórias histórico-econômico-social, resultando em grande diversidade, entre elas: à geográfica, à demográfica e à econômico-social. Fato que, invariavelmente, impacta na configuração institucional, gerando distintos níveis de capacidade estatal (fato também evidenciado no capítulo VI - Qualidade burocrática e performance estatal- desta tese), e também por demandas por serviços públicos.

Além disso, as municipalidades também sofriam pela assimetria financeira em comparação aos outros entes federativos. Nesse sentido, autores como Carvalho e Souza (1999), Arretche (2002), Abrucio (2005b), Grin e Abrucio (2017) abordaram como os recursos orçamentários e, conseqüentemente, sua capacidade estatal dela decorrente, eram bem menores do que as responsabilidades que lhes foram atribuídas.

De fato existia e existe uma grande variabilidade tanto no que tange aos recursos financeiros quanto aos recursos humanos disponíveis às municipalidades e, com isso, conseqüentemente, no potencial de cada um para execução das políticas públicas ou nas eventuais elaborações delas. E a consequência direta disso é a própria variação do poder municipal e a sua capacidade de barganhar junto aos estados e à União. Situação que, em determinados momentos, acabam provocando um tipo de seleção adversa, ou seja, são exatamente os entes que possuem melhores condições institucionais que conseguem apoio estadual e Federal. Assim, o próprio sistema dificulta o acesso a recursos e apoio intergovernamental principalmente àqueles que mais precisam (GRIN; ABRÚCIO, 2018). Reforçando um ciclo virtuoso ou vicioso a depender do caso.

De outra forma, essas disparidades revelam distintas condições de organização e capacidade institucional, que, no geral, têm sido menores em municípios com até 50 mil habitantes. Aliás, a regra é que quanto menores forem os municípios, menos auto-suficientes e, por óbvio, mais dependentes das transferências intergovernamentais para a sua sobrevivência eles o são (LOSADA, 2013). Fato que engloba a maioria dos municípios brasileiros, pois mesmo com a ampliação da receita própria através da CF/1988, a maioria das prefeituras continuam dependentes, em graus variados, de auxílio dos outros níveis de governo para exercerem suas funções. Nesse sentido, Abrucio (2010b) intitula esta situação como um "paradoxo federativo", pois, embora as cidades tenham recebido autonomia pela CF/1988, de certo modo, elas acabam as perdendo ou mitigando-a, visto que continuam precisando de auxílio de outros entes para seu funcionamento.

Em suma, com as novas atribuições outorgadas pela CF/1988, ficou notório a defasagem de capacidade institucional desses entes federativos. Evidenciando uma significativa necessidade de os municípios melhorarem sua gestão como um todo para darem conta de tal tarefa. Isto porque alguns dos principais fatores responsáveis pelo sucesso desses entes governamentais dependem da própria superação dessas limitações de ordem pessoal, financeira e institucional local (ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005; AFFONSO, 1996).

Em direção equivalente, o Relatório Anual de Avaliação do Ministério da Fazenda (2005) se posicionou no sentido de que a consolidação da descentralização inaugurada em 1988 depende diretamente do aumento da capacidade organizativa e fiscal dos municípios, pois é inviável a continuidade de seu financiamento unicamente pelo auxílio financeiro provenientes da União e dos estados (GRIN, 2016).

Assim, a melhoria na qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos e uma condição indispensável para que as políticas públicas e, conseqüentemente, o desenvolvimento possam alcançar mais igualitariamente a população brasileira (VELOSO *et al.*, 2011). Pois esta interfere diretamente na efetividade, eficiência e eficácia institucional.

Como um possível encaminhamento para solução de tal problema, Abrucio (2005), Lofrano (2010) e Spink, Ward e Wilson (2008) se posicionam no sentido de esta melhoria na qualidade da gestão pública municipal não depende unicamente dos esforços das administrações locais, mas, sobretudo, pelo melhoramento do funcionamento da própria dinâmica federativa. Assim, caberia à União, por meio de sua coordenação federativa, auxiliar na criação de capacidades administrativas nos municípios, com o objetivo último de melhorar a qualidade das políticas públicas de uma forma geral.

Nesse sentido, algumas iniciativas foram envidadas buscando reduzir essa fragilidade institucional local, com maior ênfase a partir da década de 1990, mas os resultados ainda não são suficientes. Pois, mesmo nos setores em que tiveram os maiores avanços, ainda assim está aquém dos encargos assumidos.

3.4. Os Municípios nesse contexto

Como visto, o dilema da coprodução de políticas públicas no sistema federativo encontra facilidades em algumas arenas e empecilhos em outras. No Brasil, desenvolver as capacidades estatais nos governos locais é um dos grandes desafios.

Para tanto, há a necessidade de, por um lado, um conjunto de ações intergovernamentais mais efetivas, em especial com o protagonismo do governo Federal; e, por outro, avanços internos relativos à governança municipal. Numa espécie de combinação de contribuições em prol da gestão municipal (GRIN; ABRUCIO, 2019).

Quanto ao primeiro, embora os municípios sejam autônomos, a efetividade das descentralizações das políticas públicas ocorridas até agora não teriam sido realizadas na velocidade em que transcorreu sem a interferência dos estados e, sobretudo, da União. Nesse sentido Grin (2016) e Abrúcio (2005) elencaram alguns dos principais fatos

ocorridos na dinâmica do federalismo brasileiro e que, de alguma forma, fomentaram a existência de capacidades estatais nos municípios.

Obviamente, conforme visto, estas ações tiveram início prioritariamente após o início da "Era Real", momento em que foram recriadas algumas das condições políticas, econômicas e institucionais que reafirmaram a posição do governo Federal como um coordenador federativo.

Assim, foi no governo FHC (1995-1998) que a União voltou a inserir em sua agenda a questão da eficiência administrativa municipal. Nesse sentido, Abrúcio (2005) enumera pelo menos sete conjunturas que foram alteradas a partir da década de 1990 e que fortaleceram os governos locais, entre elas:

- 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes;
- 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização;
- 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local;
- 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef;
- 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União;
- 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais; e,
- 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional (ABRÚCIO, 2005, p. 54).

Essas foram algumas das principais alterações conjunturais gerais que se seguiram e que foram responsáveis por um arcabouço político, econômico, jurídico e gerencial que propiciou um maior avanço das capacidades institucionais municipais.

Além dessas, Grin (2016b) elenca outros programas, mais pontuais, e que também foram implementados e obtiveram resultados semelhantes, como, por exemplo, a criação do Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT), em 1997, durante o primeiro mandato do governo FHC. Ou, ainda, a criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), em 2001, no segundo mandato de FHC.

Lembra-se que, naquele momento, os governos estaduais sofriam pela estabilização da economia provocada pelo plano Real. Em compensação, uma das medidas tomadas pela União foi ofertar aos estados, a partir de 1996, programas de reformas e modernização administrativas, sobretudo na seara fazendária. De igual maneira, logo em seguida, sob a coordenação federativa da União, essa política de modernização das capacidades administrativas e fiscais também foi disponibilizada aos municípios (GRIN, 2016).

Já no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) cita-se a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) em 2003, o qual era incumbido de prover assistência gerencial às prefeituras. Em 2005 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que o tema da qualificação das secretarias municipais sempre esteve presente (GRIN, 2016).

Em direção equivalente, no segundo mandato do governo Lula (2007-2010) o Ministério da Educação criou o Programa de Ações Articuladas (PAR), em 2007, o qual tinha como um dos pilares a modernização das secretarias municipais. Em 2012, no governo Dilma Rousseff (2010-2014), o PAR sofreu alguns ajustes, alterando sua condição legal e a forma de ação.

Para além disso, o processo de desenvolvimento da governança local dependeu, em grande medida, de uma evolução na forma de articulação dos municípios com os próprios entes estatais envolvidos nos programas e políticas públicas. Nesse sentido foram criados diversos "sistemas" para melhorar a condução das políticas públicas julgadas estratégicas pelo Estado. E estas utilizavam-se de metodologias específicas para redistribuição dos recursos orçamentários, indução de resultados, determinação de metas e cooperação intergovernamental (FRANZESE; ABRÚCIO, 2013). Dessa forma, com a utilização desse tipo de estratégia foi possível criar condições financeiras e administrativas para que a disponibilização de determinadas políticas fossem concretizadas pelos municípios. Pois, de outra forma, sozinhos eles não teriam como executá-las.

Note que com a figura do "sistema de política pública" foi possível à União intervir mais efetivamente na execução propriamente dita da própria política, bem como em sua estruturação como um todo, uma vez que as municipalidades passaram a ter voz e poder de barganha, em uma grande parte das políticas, independentemente da assimetria de poder existente entre os entes. Outro fator relevante é a possibilidade de combinar, dentro do "sistema", a autonomia local com a estratégia de diminuição das desigualdades regionais (FRANZESE; ABRÚCIO, 2013).

Entretanto, Abrucio e Sano (2011) ressaltam que a maioria das políticas públicas não dispõe de um sistema intergovernamental estruturado e que funcione perfeitamente. A exemplo, citam-se: segurança pública, habitação, cultura, política urbana, entre outros. E mesmo nos sistemas mais estruturados muitas questões ainda precisam progredir.

Em síntese, mesmo reconhecendo as diversas iniciativas intergovernamentais em busca de melhoria na situação dos municípios, o que se viu até agora foi que os resultados alcançados ainda estão longe de serem os ideais, sobretudo quando comparados com o tamanho das carências institucionais da maioria dos municípios.

Já por outro lado, em relação ao avanços internos relativos à governança municipal, estes ainda se deparam com desafios ainda maiores. Como visto, há uma enorme variação de estruturas e capacidades estatais subjacentes a ela, as quais, de alguma forma, impactam nos resultados institucionais.

Nesse sentido, trabalhos como os Veloso *et al.* (2011) e Grin (2016) são algumas das poucas tentativas que buscam mapear essas estruturas governamentais desses entes federados, sem deixar de citar os dados das pesquisas Munic/IBGE, que talvez seja o levantamento mais completo com esta finalidade.

Fazendo uma exposição de forma simplificada desses trabalhos, observa-se que ele analisam basicamente quatro subáreas de gestão, quais sejam, finanças, recursos humanos, tecnologia da informação e infraestrutura.

Quanto às finanças, os autores expõem, por exemplo, que em mais da metade das prefeituras municipais existe uma secretaria exclusiva para finanças. O que demonstra sua importância institucional. Entretanto, proporcionalmente, esses dados são menores em municípios com até 20 mil habitantes. Outro problema pertinente aos pequenos municípios é que cerca de 43% deles terceirizam os serviços de contabilidade, indicando uma ausência de "capital intelectual" próprio local.

Quando se analisa os avanços correlatos a informatização nos setores de finanças, os autores ressaltam que, mesmo no Pará, o estado com os piores resultados, em média, 80% dos processos da área de finanças são informatizados. Contudo, isso se contradiz com a qualificação dos servidores lotados nesses setores, em que a pior situação é Alagoas, pois cerca 1/5 dos servidores tem apenas o nível fundamental. Por outro lado, cerca de 50% dos ocupados nas prefeituras do Rio de Janeiro e do Paraná possuem nível superior.

Já os valores relativos às receitas próprias dos municípios, apenas àqueles que possuem acima de 50 mil habitantes tem conseguido ultrapassar as médias nacionais. Isto significa dizer que somente os médios e grandes municípios têm tido arrecadação tributária

própria significativa. E que os micro e pequenos dependem sobremaneira das descentralizações intergovernamentais. De outra forma, isso mostra que o peso das transferências intergovernamentais é inversamente proporcional ao porte populacional, pois nos municípios com até 50 mil habitantes, em média, 89,9% de suas receitas provêm dessa fonte. Demonstrando, portanto, que a heterogeneidade municipal alcança até mesmo no tocante a capacidade de extração de recursos locais.

Seguindo a mesma lógica, também se comportou os dados referentes à gestão de recursos humanos desses entes, revelando grande variação na forma como as prefeituras gerenciam estes recursos. Em termos de estrutura, existe secretaria exclusiva para a pasta em pouco mais de um terço dos municípios médios e grandes. Para os micro e pequenos esse dado cai para menos de 14%.

Em termos quantitativos, se verifica um decréscimo proporcional de pessoal conforme se aumenta o tamanho do município. Segundo os autores, os 2.450 municípios com população até 10 mil habitantes possuem menos funcionários do que os 17 municípios que possuem mais de um milhão de habitantes. Por outro lado, os 11% dos municípios com população entre 50 mil e de 500 mil habitantes concentram 53,6% de todo o conjunto de servidores.

Outro dado interessante é que entre 1999 a 2014 o contingente de servidores municipais cresceu quase que duas vezes e a despesa com pessoal aumentou em quase 60%. Corroborando com a situação supra relatada de que, para implementar as políticas públicas recém universalizadas e descentralizadas, sobretudo na seara da educação, saúde e assistência social, as estruturas municipais tiveram de crescer e complexificar-se.

Quanto a isso, uma das justificativas apresentadas é a de que o próprio governo Federal iniciou uma sistemática de indução de políticas públicas que acabavam por ampliar a quantidade de servidores nas burocracias municipais, como exemplo, cita-se o governo Lula, após 2003, em que foram implantados o Programa Bolsa Família, a criação do SUAS, o aumento do financiamento à educação básica com o FUNDEB (Fundo de Manutenção Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e o Pacto pela Vida no SUS.

Já no tocante aos tipos de vínculos empregatícios existentes, enquanto os municípios pequenos possuem cerca de 54% de servidores estatutários e 11% de comissionados, nos maiores os percentuais são 70% e 6%, respectivamente. E o vínculo estatutário ainda é o tipo de vínculo predominante, embora tenham decrescido sua participação de 65,1% em 1999 para 61,1% em 2014. Contrastando com a ampliação dos vínculos não permanentes

que, no mesmo período, subiu de 13,4% para 20,7%, enquanto os comissionados decresceram de 8,4% para 7,4%.

Em relação à escolaridade desses servidores, entre 1999 e 2014, houve uma evolução em todos os segmentos, em especial pela significativa redução da presença de servidores com nível fundamental. Já o ensino superior cresceu 46,5% e pós-graduados triplicou de quantidade nos menores municípios.

Mesmo assim, segundo os autores, as contradições são enormes. Como exemplo, cita-se que a soma de graduados e pós-graduados varia de 18% no Pará para 43% no Paraná. E é em Alagoas (32%) e na Paraíba (33%) que existem os menores percentuais de funcionários com pelo menos nível superior.

Neste ponto, uma constatação parece ser paradoxal: o fato de ser nas regiões mais pobres que se consegue atrair os funcionários mais qualificados proporcionalmente. Para os autores, em grande medida, isso pode ser explicado pelo fato de essas regiões apresentarem oportunidades menos interessantes no setor privado.

Quanto a gestão de Tecnologia de Informação, os autores ressaltam que é nesta área em que a terceirização é mais intensa, já que este fato foi constatado em mais da metade dos municípios. Também verificaram-se que em 100% das prefeituras pequenas não existe este setor específico na estrutura organizacional do órgão. Já nas prefeituras de médio e grande porte, quando existem, em sua maioria são subordinados a outros setores.

No que tange à conectividade dos computadores da prefeitura à internet, enquanto no Pará cerca de 70% dos municípios estão conectados, no Paraná são quase 98% deles. Todavia esses dados são os que têm se mostrado em maior evolução. Ainda neste ponto, ressalta-se que os piores números encontram-se nos municípios com menos de 50 mil habitantes, que ainda possuem um grande déficit no uso da intranet.

Outro ponto preocupante, diz-se do planejamento a longo prazo do setor, pois este, mesmo nos grandes municípios, em cerca de 30% deles não há qualquer tipo de planejamento. Além disso, as práticas de gestão de segurança dos dados, tal qual o *backup*, são quase inexistentes em todos eles.

Quanto à escolaridade dos servidores envolvidos nesta subárea de gestão, esta é a que possui o maior nível dentre os setores avaliados. Sendo raros os funcionários que possuam apenas o nível fundamental. No Espírito Santo e em São Paulo, por exemplo, mais da metade dos envolvidos tem ao menos nível superior. Fato que não se repete em Alagoas, pois somente 21% deles possuem esse nível de escolaridade.

De toda forma, no geral, mesmo com sua parcela de heterogeneidade, os resultados encontrados nesta subárea de gestão são positivos, pois mesmo entre os municípios pequenos, mais de 70% das atividades são totalmente processadas com recursos de TI, sobretudo nas áreas de gestão de pessoas e finanças.

Quanto a análise recai sobre a infraestrutura municipal, os atores revelam que mais de 90% das decisões de investimento provém do prefeito e de demandas da população. Talvez sendo esta a explicação de o setor ser o que possui menor nível de escolaridade dentre os avaliados. No Pará, por exemplo, 70% dos envolvidos têm apenas o nível fundamental.

Ainda, ao se analisar o planejamento estratégico, vê-se que cerca de 63% dos municípios de médio e grande porte possui um documento formalizador dos investimentos, em contraste com somente 27% dos micro e pequenos.

Assim, com essas e outras informações os autores apresentam diversas indicações explicitando às reais circunstâncias em que vivem estes entes federados. Contudo, de forma geral, pode-se notar que em quase todos os aspectos observados, revela-se uma grande disparidade tanto horizontalmente, entre próprios municípios brasileiros, como internamente, dentro dos diversos setores no interior das prefeituras.

Para além disso, a regra geral parece ser que os municípios com população até 50 mil habitantes são os que apresentam os piores indicadores, quando comparados com os de porte maior. Fato que sinaliza por uma grande desigualdade nas próprias capacidades estatais municipais subjacentes a eles.

Já com um outro tipo de abordagem, mas ainda correlata aos avanços internos necessários aos governos locais, Grin e Abrucio (2019) enumeram cinco pontos fundamentais que, em alguma medida, ainda precisariam ser enfrentados pelos próprios entes municipais para que estes possam melhorar sua gestão como um todo, são eles: (1) a questão da ética pública; (2) a gestão e planejamento das políticas públicas; (3) a gestão fiscal municipal; (4) a busca de mecanismos para aumentar a justiça social; e, por fim, (5) a necessidade de se ter uma estratégia de parcerias consistentes.

Na questão de uma ética pública, os autores defendem que os municípios devem provocar uma mudança comportamental que vai para além da própria abolição da corrupção. Uma alteração tanto do *ethos* governamental como de suas estruturas, a fim de que seus governos possam responder continuamente aos cidadãos. Para eles a tradicional postura imperial ou autoritária dos governantes municipais, em que quase sempre é manifestada por uma confusão entre o que é público e o que é privado (característica do

patrimonialismo) já não se adequa às circunstâncias atuais. Sendo este o maior problema político municipal brasileiro.

Para tanto, os autores sugerem uma postura mais republicana dos gestores e das instituições. Utilizando-se para tal de ferramentas como: a Lei de Acesso à Informação (LAI), sites governamentais com o maior número de informações e com apresentação mais acessível, canais de diálogo direto com os cidadãos, ouvidoria, programas específicos que busquem levar informação para os cidadãos a respeito dos seus direitos, uso de mecanismos de participação popular, como os conselhos de políticas públicas e orçamento participativo. Tudo isso no intuito de aumentar a *accountability* e a transparência institucional. Como consequência, a população deve ser elevada a condição de parceira, proporcionando um tratamento mais horizontal na relação entre Estado e sociedade.

O segundo ponto, melhoria na gestão e planejamento das políticas públicas, diz respeito ao fato de que na maioria dos municípios brasileiros não há uma administração pública de qualidade. Nesse sentido, ganha destaque as reformas da administração pública para melhorar tal situação. Nela o governo deve pautar suas ações no sentido de priorizar as necessidades dos cidadãos, e não na dinâmica interna da própria burocracia, as quais muitas vezes dificultam a vida da população. Junto a isso, também é preciso de um planejamento estratégico intersetorial, que interligue as várias áreas para combater os principais problemas da cidade.

Além disso, uma boa administração pública depende de bons profissionais e capacitação. Fato que aumenta consideravelmente as chances de as políticas públicas darem certo e de, com isso, aumentar a legitimidade do governo junto à população.

O terceiro ponto, uma gestão fiscal municipal responsável, diz-se para além de cumprir os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deve-se buscar continuamente maximizar os resultados com o mínimos de recurso possível, a fim de contemplar mais áreas de atuação.

O quarto ponto, busca de mecanismos para aumentar a justiça social, relaciona-se a necessidade de o Estado brasileiro combater as desigualdades sociais historicamente existentes. Para tanto, os governos locais têm de recorrer a todos os mecanismos ao seu alcance, inclusive com solicitação de apoio intergovernamental.

Novamente aqui os autores recomendam uma boa seleção dos gestores, equipes de coordenação, médicos, professores, assistentes sociais, enfim, um bom pessoal do *street level bureaucracy*, pois são esses profissionais o principal elo da administração pública junto aos cidadãos.

Por fim, no último ponto, os autores ratificam o entendimento de que todas essas ações podem ser potencializadas a partir da construção de parcerias concretas e consistentes, tanto junto a outros níveis de governo, quanto com a própria sociedade. As parcerias junto a outros níveis de governo tem a ver com o fato de que a solução de uma grande parte dos problemas locais extrapolam a própria dimensão municipal. Assim, algumas ações abordadas de forma regional, através de consórcios, por exemplo, têm mais chances de se obterem sucesso. Quanto às parcerias com a própria sociedade, esta objetiva inicialmente atrair o apoio da população, seja pela legitimidade do governo, seja no compartilhamento da gestão de serviços públicos.

Portanto, pelo exposto, novamente ressalta-se que a situação dos municípios é bastante heterogênea, não havendo uma panaceia única que quando aplicada seja suficiente para melhorar a situação dos municípios indiscriminadamente. Pelo contrário, o que se percebe é que cada caso é um caso singular e que precisa de encaminhamentos específicos. Assim, a uniformização das ações tendem a não ser o melhor dos caminhos.

4. A Burocracia e as Capacidades Estatais para o Desenvolvimento

Como visto até aqui, a história político-econômica das nações têm evidenciado o quanto a figura estatal é relevante para o modelo econômico vigente, bem como para o desenvolvimento de uma forma geral. Ficou patente que os Estados e o capitalismo tem mantido uma relação de simbiose entre si. Em que ora àquele é forçado a se modificar para atendimento deste. Ora este tem que se alterar para adequar-se àquele. Mas ambos, concomitantemente, vem se complexificando para atendimento à sociedade. E o reflexo desta contínua sístole e diástole de adaptação e desajustamento tem-se um evidente avanço em termos de desenvolvimento.

Neste sentido, dois parecem ser os posicionamentos teórico-ideológicos polares que tentam explicar como se dá a ação estatal em prol do desenvolvimento: o liberalismo econômico e o socialismo. O primeiro analisa o Estado mais como um ente garantidor das condições institucionais favoráveis ao desenvolvimento. Nesta perspectiva pragmático-liberal caberia prioritariamente aos entes privados a busca pelo desenvolvimento. De outro modo, em direção completamente oposta, os argumentos teórico-analíticos do socialismo que colocam o Estado como elemento essencial no desenvolvimento, na medida em que seria ele que coordenaria a utilização de todos os meios de produção e distribuição de bens e serviços, isso por causa da supressão da propriedade privada.

O fato é que este último não se mostrou sustentável ao longo dos anos. O que nos impele a pensar formas alternativas de organização econômica e política dentro do próprio capitalismo. Nesta perspectiva, as formas que têm se apresentado ao longo da história são o liberalismo e o desenvolvimentismo. Em que, neste último, pressupõe existir uma coalizão ideológica entre empresários, burocratas públicos, intelectuais progressistas e trabalhadores, todos defendendo um papel mais ativo do Estado frente ao sistema econômico, em parceria com o mercado. Assim procedendo, não seria possível qualquer promessa de desenvolvimento sem a intervenção do referido ente.

Embora aparentemente antagônicas teórico-analiticamente, em ambas as perspectivas a literatura tem entendido que são as instituições estatais as responsáveis para se proporcionar os resultados pretendidos. No primeiro caso enfatizando a eficiência dessas instituições no garantimento da propriedade privada, segurança pública e econômica, de maneira a proporcionar um ambiente seguro para que os indivíduos possam investir seus recursos em prol do desenvolvimento. Já no segundo, destacando a criação de instituições capazes de incentivar e direcionar o desenvolvimento mais proativamente, seja por meio do garantimento das condições de funcionamento ao mercado, seja ela mesma promotora de

bens e serviços em atendimento ao cidadão e ao mercado. Assim se comportando, o Estado assumiria um papel de indutor das principais decisões de investimentos transformadoras da sociedade.

Exemplos desses dois modelos de organização político-econômica mundial, pode-se, sucintamente, relembrar a Inglaterra e França no período mercantilista anteriores a 1830, em que se vivenciou uma fase desenvolvimentista. Já entre os anos 1830 e 1920, o domínio majoritário do liberalismo econômico, e que foi caracterizado por baixas taxas de crescimento e alta instabilidade financeira. Ciclo que se finda com a queda da bolsa de Nova York em 1929, promovendo a decadência do liberalismo econômico e o retorno de um segundo período desenvolvimentista. Ganhando destaque, agora, os Estados Unidos, com o *New Deal*, e a Europa, com os Trinta Anos Dourados do capitalismo. Época em que o mundo experimentou elevadas taxas de crescimento, estabilidade financeira e redução das desigualdades nos países ricos. Entretanto, com a crise de 1970, há uma nova reversão político-ideológica e, desta vez, o retorno do liberalismo, agora denominado neoliberalismo, e que foi um período marcado por baixas taxas de crescimento econômico e desenvolvimento social. Não obstante, com a crise financeira global de 2008, este segundo movimento liberal também se finda. Colocando as nações em um vácuo teórico-ideológico hegemônico norteador das ações estatais (BRESSER-PEREIRA, 2017).

É nesse contexto, de idas e vindas teórico-ideológicas, que as instituições estatais se destacam como promotoras e condicionadoras do desenvolvimento. Assim, este capítulo tem o objetivo de sistematizar as principais proposições teóricas atuais que permitem possíveis explicações das razões pela qual os Estados têm conseguido alcançar o desenvolvimento. À vista disso, interessa-se também analisar a forma pela qual o referido ator tem mobilizado seus recursos disponíveis e estabelecido possíveis arranjos com os agentes econômicos para a concretização de seus projetos, gerando, como consequência, o almejado desenvolvimento.

Para isso, algumas questões guiarão o capítulo, quais sejam, quais têm sido as explicações teóricas mais recentes para justificativa do sucesso de um ente estatal? Quais tipos de recursos têm sido utilizados para explicar tal desempenho? Como estes recursos se articulam de maneira a conquistar seus objetivos? Quais variáveis têm sido importantes para explicação do desempenho desses entes?

4.1. Capacidade Estatal: Origem e definição de Conceitos

A fim de entender os motivos pelos quais diferentes Estados têm alcançado distintos patamares de desenvolvimento políticos, econômicos e sociais, a literatura recente, principalmente das áreas da ciência política e da administração pública, tem se utilizado do conceito de capacidade estatal como estratégia analítica para explicar tais resultados. Entretanto, mesmo com sua evolução ao longo do tempo, perdura, no conceito, a variabilidade de explicações, a pluralidade de significados, de propósitos analíticos, de filiações teóricas e de metodologias de pesquisas (CINGOLANI, 2013; MARENCO *et al.*, 2016; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

O fato é que o termo se originou dos estudos e das teorias a respeito da formação e das funções do Estado, e, por isso, suas acepções, por vezes, são imbricadas e sobrepostas. Embora, essencialmente, possuam em si mesmos mecanismos analíticos distintos. Nesse sentido, este é o objetivo deste tópico, apresentar uma revisão conceitual do referido assunto, juntamente com seus desdobramentos conceituais, no intuito de estabelecer um recorte teórico-analítico geral para aplicação a esta pesquisa.

4.1.1. O Neoinstitucionalismo

Desde o surgimento dos primeiros agrupamentos humanos, o tema qualidade de governo tem sido objeto de busca e anseio social. Na academia, virou alvo da ciência política, da sociologia, da economia, além da administração; na prática, desejo de políticos, burocratas e, até, do cidadão comum, o qual deseja uma qualidade de vida melhor para si e sua família.

Nessa contínua busca por encontrar razões para explicação do subdesenvolvimento, e, com isso, soluções para os entraves ao desenvolvimento, pesquisadores e teóricos recorreram aos mais diversos prismas analíticos. Inicialmente, julgaram que as principais razões do atraso eram endógenas aos Estados, como a baixa escolaridade da população, elites conservadoras, estrutura agrária, etc. (SOUZA, 2017). Em seguida, argumentaram que eram as tecnologias, infraestrutura e capital de uma nação os maiores condicionantes de seu desenvolvimento econômico (BID, 2007).

Nota-se que, implicitamente, acreditava-se que a capacidade institucional viria a reboque dos recursos (BID, 2007). Dessa forma, durante muito tempo, a capacidade institucional foi percebida como um ‘resíduo não explicado’ (HIRSCHMAN, 1967), e as instituições encaradas como órgãos encarregados, simplesmente, de materializar as políticas e projetos. Nessa perspectiva, as soluções propaladas vinham ao encontro da

lógica de que, para superar o atraso, era necessário copiar práticas, instituições e modelos adotados por países considerados desenvolvidos.

Contudo, no final da década de 1970, com a grande crise econômico-financeira somada a culminância das matrizes teóricas da teoria da escolha racional, da escolha pública e do agente/principal, propiciaram um contexto fecundo para o retorno de correntes defensoras do Estado mínimo e à adoção, pelo Estado, de práticas de mercado (HOOD, 1991; WALKER *et al.*, 2011). Como consequência, intensificou-se, ainda mais, o interesse acadêmico sobre o funcionamento das instituições e sua influência nos resultados para o desenvolvimento.

Foi nesta esteira de acontecimentos que, no final da década de 1980, avanços conceituais e analíticos, sobretudo na seara da ciência-política e da econômica, deram um novo rumo à discussão, consolidando uma corrente denominada neo-institucionalismo, a qual passou a enfatizar, com mais veemência, o papel central das instituições, para explicar e influenciar os comportamentos sociais, econômicos e políticos (NORTH, 1990a; OLSON, 1996; EVANS; RAUCH, 1999; HALL; JONES, 1999; HALL; TAYLOR, 2003; BID, 2007; MARCH; OLSEN, 2007; ACEMOGLU; ROBINSON, 2008).

Perceba que, neste momento, o conceito de instituição deixava de compreender apenas como o *locus* físico organizacional, passando a ter um entendimento mais ampliado. Veblen (1998), por exemplo, entendeu as instituições como um meio de se dar continuidade ao modo de vida de uma comunidade. Para isso, após um processo seletivo e adaptativo, elas incorporariam um conjunto de normas, valores e regras existentes nessa sociedade. Sendo, por isso, evolutivas com o tempo e modeladoras das atitudes e aptidões de seu povo.

Já para Hodgson (2001), as instituições (formais ou informais) são a consubstanciação dos hábitos de pensamentos sociais difundidos e aceitos, ou seja, do ‘senso comum’, os quais, e, por isso, são adaptados às circunstâncias sociais, culturais e históricas de seu povo. O que significa que, para que qualquer fenômeno econômico possa existir, há a necessidade de se alterar as instituições, pois, conseqüentemente, alterar-se-á os hábitos, costumes e rotinas dessa sociedade. Além disso, tais mudanças e adaptações se tornam o ponto de partida para um novo ajustamento, e, assim, continuamente, criando um ciclo de evolução institucional interminável.

Para Evans (2004), as sociedades modernas normalmente estão representadas por instituições, e, estas são constituídas principalmente dos interesses e da visão de mundo dos seus atores político-econômicos. Assim, quando estas instituições agem, por exemplo, aplicando sanções a algum desvio de conduta diante de alguma norma, ela acaba gerando

fortes efeitos na conformação das motivações e no comportamento dos grupos de atores sociais interconectados (THIELMANN, 2014). Reforçando ou coibindo padrões de condutas e rotinas de ação.

De forma resumida, North (1990a) define as instituições como ‘as regras do jogo’, ou seja, as instituições seriam instrumentos para se reduzir os custos de transação envolvidos nos processos econômicos, a partir da minimização das incertezas dos ambientes de negócios. Agindo assim, elas, além de viabilizar, também teriam o poder de fomentar o desenvolvimento econômico-social.

Veja que, por vezes, o conceito é entendido como o ambiente organizacional, suas regras e rotinas, conhecidas e aceitas, que moldam as ações dos atores políticos em determinadas circunstâncias e para determinados caminhos, desenhando mecanismos de ordem e previsibilidade; outras vezes, significando estruturas e regras que reduzem as ambiguidades sociais e diminuem os custos de transação envolvidos nos processos econômicos; outras, ainda, como os processos que traduzem o comportamento humano em estruturas e regras carregados de significado, os quais marcam identidades e definem papéis, acabando, por fim, direcionando e legitimando comportamentos (MARCH; OLSEN, 1989). Dessa forma, de maneira geral, as instituições são quem:

[...] ordenam as relações sociais, incentivam ou constroem as ações dos atores, fornecendo repertórios adequados para a ação, marcam o estilo, a história e as percepções de uma organização política, distribuem direitos e deveres sociais, e têm poder e autoridade para mediar e sanar conflitos (MARCH; OLSEN, 2007, *apud* ASSIS, 2019, p. 03).

Ainda que não haja consenso sobre as definições do conceito de ‘instituições’, uma boa parte da confusão que cerca o termo desaparece ao se considerar que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada (HALL; TAYLOR, 2003). Mas, pelo contrário, constata-se pelo menos três métodos de análise distintos, todos sob a denominação de “neo-institucionalismo”. São eles: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003; MARCH; OLSEN, 2007). Note-se que, embora utilizando-se de imagens e prismas analíticos que representam o mundo político-econômico de forma bastante distintas, esses diferentes espectros de análises desenvolveram-se com o mesmo foco de elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados (HALL; TAYLOR, 2003).

De forma sucinta, a primeira vertente, o neoinstitucionalismo histórico, refere-se ao fato de que, de alguma forma, as instituições de hoje são reflexas de escolhas passadas, da mesma forma que também constroem as escolhas futuras. A segunda, o

neoinstitucionalismo da escolha racional, argumenta que os atores atuam na perspectiva de maximização de seus interesses próprios, a partir da gama de informações que possuem e do conjunto fixo de suas preferências. Dessa forma, mesmo que de maneira hipotética, a partir do conhecimento dos possíveis constrangimentos impostos institucionalmente, os quais moldam a interação humana, é possível prever os prováveis cursos de ação. Por fim, o neoinstitucionalismo sociológico, que defende que são os padrões institucionais de significação construídos por sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que efetivamente guiam as ações humanas (HALL; TAYLOR, 2003; ASSIS, 2019).

Assim, em resumo, fica claro que, com essa abordagem neoinstitucionalista e suas vertentes, altera-se a perspectiva teórico-explicativa para o fator ‘instituições’ como o principal meio para se gerar desenvolvimento, revolucionando a academia e se tornando uma verdadeira mudança de paradigma teórico, razão pela qual, muda-se também o foco analítico de entendimento do Estado e de suas burocracias. Pois, esta última é, normalmente, a instituição primordial utilizada pelos governos para materialização das políticas públicas.

Assim, junto ao paradigma teórico institucionalista, vem também uma maior atenção às características constitutivas do Estado e de sua burocracia, bem como aos aparatos legais, regimentais e regulatórios dessas burocracias, como também às relações que este Estado estabelece com atores políticos e econômicos. Pois, ao fim e ao cabo, são estes elementos que, em medidas distintas, compõem a base dos sistemas de governança, e que, ao final, são os verdadeiros responsáveis por instituir possíveis incentivos ou desestímulos à quaisquer ação social, política e econômica. Fato que reforçou o debate da necessidade de se ter instituições de qualidade.

Repare que, concomitantemente e conseqüentemente, há o desenvolvimento do conceito de capacidade estatal, o qual, epistemologicamente, acaba por perpassar pela mesma linha evolutiva da corrente neoinstitucionalista, sendo, por isso, influenciado e influenciador dela.

4.1.2. O surgimento do conceito Capacidade Estatal

A literatura tem sustentado que o conceito de capacidade estatal remonta-se a década de 1960, motivado pelo interesse dos pesquisadores em reavaliar a visão marxista tradicional do Estado, a qual o entendia como um comitê a serviço da classe dominante. Surgia aí uma primeira onda de pesquisas sobre o tema, e que tinham como objetivo precípua a tentativa de compreender o papel do Estado em prol do desenvolvimento (CINGOLANI, 2013). Foi,

ainda nesse percurso, que estes pesquisadores acabaram incorporando o entendimento de que as características do Estado faziam diferença na obtenção de sucesso nas políticas públicas, sendo um quesito fundamental ao processo.

Entretanto, até aquele momento, a lógica prevalecente das pesquisas concebiam que tanto a política como as atividades governamentais eram reflexos da sociedade (*society-centrism*), ou seja, tinham suas ações explicadas, em grande medida, como resultado das lutas políticas e de classes, sem considerar a possibilidade de o Estado agir como um ator independente.

Todavia, mais tarde, principalmente após a publicação do clássico “*Bringing the State back in*” de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), há um rompimento desse padrão, originando uma nova onda teórico-metodológica de pesquisas. Foi neste livro em que os autores definiram o conceito de capacidade estatal como: a habilidade de o Estado implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos, ou diante de circunstâncias socioeconômicas adversas, inserindo certa autonomia à atuação da burocracia para realização dos objetivos. Ficando mais evidente a possibilidade de um ação estatal autônoma, o que ficou conhecido como Estado-centrismo (*State-centered*) (SKOCPOL, 1985).

Analisando de outra forma, também pode-se ressaltar que esses trabalhos seminais compartilhavam entre si a característica de um forte apelo aos elementos weberianos como sinônimos de capacidade estatal (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Assim, o que verificou-se foi que o conceito, naquele momento, foi fortemente associado ao processo de construção institucional de uma burocracia tipicamente weberiana, ou seja, de acordo com a aproximação ou o distanciamento que o aparato estatal em análise se assemelhava a uma burocracia centralizada e racionalizada. Essa abordagem teórica ficou conhecida como “neo-weberianismo”.

As palavras de Rueschemeyer e Evans (1985, p. 50) são expressões clássicas reflexas desse contexto:

[...] quais características do aparato estatal tornam sua intervenção mais efetiva? A resposta clássica é dada por Max Weber: a organização burocrática é a forma mais eficiente de organização de atividades administrativas em larga escala. O tipo ideal weberiano identificou uma série de quesitos críticos: coesão corporativa da organização, diferenciação e insulamento em relação ao ambiente social, localização inequívoca da tomada de decisão e dos canais de autoridade, assim como características internas que promovem a racionalidade instrumental e o ativismo (Tradução GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Veja que, para os autores, a presença de características tais quais a coesão corporativa, o insulamento burocrático da sociedade, a meritocracia na contratação e promoção, a existência de canais predefinidos de autoridade/responsabilidade, a especialização das funções e cargos, o formalismo dos processos, a hierarquia funcional e, principalmente, a impessoalidade, seriam atributos bastante associados a existência de capacidade estatal.

Exemplo de trabalhos com essa abordagem é o de Rueschemeyer e Evans (1985), os quais relacionaram a capacidade estatal de promover transformações econômicas com a existência de uma burocracia profissionalizada e coerente. Outro, é o de Charles Tilly (1975), em que o autor expõe como as variações nos processos de formação do Estado respondem diferentemente às necessidades militares e de guerra em diferentes países e, ainda, como, pelo motivo de guerra, os Estados consubstanciam uma burocracia forte, centralizada e coerente, capaz de prover e coordenar uma eficiente extração de receita.

Ainda nesse contínuo evolutivo, dentre os elementos caracterizantes das burocracias e sinônimos e capacidade estatal, dois desses atributos começavam a se destacar nos trabalhos de abordagem neo-weberiana: a capacidade técnico burocrática e a autonomia. Em que a primeira era vinculada à capacidade de o ente estatal implementar suas ações efetivamente. Já a segunda, relativo ao fato de as burocracias serem capazes de nem sempre serem cooptadas pelas elites políticas e, por isso, possuírem uma relativa liberdade para conduzir as ações do aparato público.

Evidentemente que esses elementos só ganharam esse destaque tendo em vista a utilização do prisma weberiano de análise. Fato que se nota pelo próprio entendimento do conceito de autonomia, o qual era concebido, até então, como um insulamento em relação aos grupos sociais, de forma que as burocracias fossem qualificadas como um extrato distinto do da sociedade. Dessa forma, a interação Estado/sociedade era vista, nesta perspectiva, como relacionado à alguma forma de interferência de natureza patrimonialista (CINGOLANI, 2013).

A verdade é que os estudos, inicialmente, enfatizaram a centralização burocrática do Estado, com foco no fortalecimento institucional da estrutura interna dos quadros técnico-burocráticos. Tendo, por isso, uma visão, decerto, restrita dos elementos relacionais do Estado com a sociedade (HUERTA, 2008). Entretanto, mesmo entendido de forma restrita, este atributo se mostrava fundamental, na medida em que permitia ao ente estatal a elaboração e a implementação de objetivos e metas coerentes no longo prazo (SKOCPOL;

FINEGOLD, 1992). Muitas vezes distinta dos objetivos da classe política dominante, conforme apontado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985).

Neste ponto, a partir da década de 1990, Evans (1993, 1995) retoma os estudos sobre o aspecto político da capacidade estatal, o qual, por sua vez, passou a envolver processos de negociações e de interação entre as burocracias e os grupos sociais. Ganham destaque, aí, as redes informais que proporcionam esta conexão, as quais seriam fundamentais para fornecer informações importantes do mercado e da sociedade ao Estado. Com este posicionamento, o autor avança com o entendimento que até então vigia, o qual acreditava que bastava a existência de autonomia e de capacidade burocrática para que o Estado tivesse resultados positivos. Entretanto, de outra forma, o autor demonstra que para efetivar o desenvolvimento seria exigido da burocracia pública conexões propositivas com o setor privado.

Para exemplificar, Evans (1993, 1995) utiliza o caso do Estado Japonês, no qual existia uma burocracia com características típicas weberianas, mas com um sistema de relacionamentos formais e informais com os atores privados. Tais conexões proporcionavam uma contínua negociação e renegociação de metas que condicionavam, por conseguinte, as ações estatais do período, aumentando sua efetividade. O autor conceitua esta situação de “autonomia inserida”.

Esta nova perspectiva modificou o entendimento sobre capacidades estatais e abriu caminho para várias outras pesquisas que também utilizavam dessa lógica de entendimento. Foi o caso dos trabalhos de Mann (2008), em que o autor desenvolveu um conceito de capacidade estatal a partir da análise de dois poderes do Estado: o despótico e o infraestrutural. O primeiro, caracterizado como um conjunto de ações arbitradas pelas elites estatais sem consultar a sociedade; o segundo, relacionado ao “poder de o Estado de penetrar na sociedade civil e, com isso, implementar suas decisões por todo o território” (MANN, 2008, p. 355, tradução própria). Destaque para a definição de poder infraestrutural, que, para o autor, implicaria numa relação de cooperação entre os cidadãos e seus governos. Isso porque funcionaria como uma via de mão dupla, ou seja, esse poder fluiria tanto do Estado para a sociedade, capacitando a sociedade civil para controlar o Estado; como da sociedade para o Estado, aumentando a capacidade de o Estado penetrar a sociedade em seu território (PEREIRA, 2014). Assim, o poder e, conseqüentemente, a legitimidade do Estado, seriam oriundas desta habilidade de interação com os cidadãos juntamente com o provimento de bens e serviços públicos (MANN, 2008).

Com esses apontamentos, ficava patente o caráter dual do conceito de capacidade estatal, em que, por um lado, teria uma natureza técnico-burocrático, e, por outro, político relacional. Incorporando o entendimento de que os atributos do Estado faziam a diferença na implementação de políticas públicas, sendo requisito necessário ao seu sucesso, embora não suficiente. Entretanto, a simples existência desses atributos, por si só, não garantiria um bom governo, mas seria pré-condição à criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo materializar seus produtos e serviços (SOUZA, 2017).

Entretanto, antes de avançar nos desdobramentos teórico-conceituais da temática, optou-se por esclarecer melhor os conceitos que subjazem a um bom governo.

4.1.3. Uma revisão de Conceitos

A literatura tem ressaltado certa confusão conceitual existente em relação à definição do que seria “qualidade de governo”, “governança” e “capacidade estatal” (FUKUYAMA, 2013; THOMAS, 2009; ANDREWS, 2008).

Posto isso, a fim de possibilitar o entendimento destes conceitos, utilizou-se da estratégia analítica de decomposição dos termos em ideias para posterior recomposição e entendimento. Nesse sentido, Costin (2010) define o termo ‘governo’ referindo-se, principalmente, ao Poder Executivo, embora ressalte não ser inadequado usá-lo em outros contextos, mencionando, por exemplo, a instância máxima de administração de outro poder, ou mesmo, como afirma Rua (1998), como o “corpo decisório que exerce o poder de reger uma sociedade política” (RUA, 1998, p. 70). Desse modo, o governo é um organismo que pode executar suas funções de melhor ou pior forma. Por conseguinte, a qualidade de um governo é determinada pelo impacto deste exercício de poder sobre a qualidade de vida dos seus cidadãos. Ou, de forma sucinta, o bom governo é aquele que proporciona boa qualidade de vida aos cidadãos.

Mas o que promove o bom governo? Simplificadamente: qualidade de governança. Fukuyama (2013) define governança como a capacidade de o governo executar e fazer cumprir as regras para fornecimento de bens e serviços. Em razão disso, governança tem relação com a execução ou, como frequentemente vem ocorrendo, tem recaído dentro do domínio da administração pública, em oposição à política.

Por outro lado, ao buscar seu significado em um dicionário, percebe-se que a raiz grega da palavra "governança" origina-se da palavra "governo" e implica alguma idéia de condução e controle. Dessa forma, é sensato pensar que governança também está relacionada à capacidade de conduzir e controlar um sistema político.

Nesse sentido, o Banco Mundial apresentou uma definição de governança, amplamente utilizada, como sendo "um conjunto de tradições e instituições através das quais a autoridade em um país é exercida para o bem comum" (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2004, p. 3). Bo Rothstein (2011, p. 8, tradução própria) complementa esse conceito, ao afirmar que ele acaba contemplando: "(1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (2) a capacidade de o governo efetivamente formular e implementar políticas públicas sólidas; e, (3) o respeito dos cidadãos para com as instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles".

E o que se entende por capacidade estatal? Conforme ressaltado, diversas definições podem ser encontradas ao se explorar esse conceito, por vezes, incorporando variáveis políticas, institucionais, administrativas, coercitivas, legais, fiscais, territoriais, técnicas (CINGOLANI, 2013; MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2016).

Marenco *et al.*, (2016, p. 7), por exemplo, ressaltaram o quanto a literatura sobre capacidade estatal tem sido fértil em empregar este modelo para análises de problemas, tais quais, "controle da violência" (HUNTINGTON, 1968), "crescimento econômico" (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999; FIANI, 2014; GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014), "prosperidade" (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), "condições favoráveis para democracias" (TILLY, 2007) ou "qualidade de democracias" (ROTHSTEIN, 2011).

Isso demonstra que essas definições variam conforme a filiação teórica dos autores, seus propósitos analíticos e as respectivas perspectivas normativas sobre o papel do Estado (CINGOLANI, 2013; PIRES; GOMIDE, 2016). Marenco *et al.*, (2016) ainda afirmam que essa amplitude analítica conferida ao conceito de "capacidades estatais" terminou por associá-lo a várias dimensões específicas, evidenciando claramente:

[...] uma sobreposição dos meios necessários para a provisão de capacidade estatal (coerção, leis, burocracia administrativa), com efeitos produzidos por sua disponibilidade, como ampliação da arrecadação fiscal, potencial para regulamentação do investimento, oferta de serviços públicos, legitimidade política (Marenco *et al.*, 2016. p. 7).

Já em outra perspectiva, Jessop (2001) e Pires e Gomide (2016) identificam duas gerações de análises sobre o assunto. A primeira, guiada pela compreensão dos processos históricos de formação dos Estados, e traduz-se pela necessidade de este criar e administrar um conjunto de estruturas relativas à proteção da soberania, coerção de condutas, administração de tributos e instituição de uma justiça. Fazem parte dessa geração os conceitos de capacidades estatais de autores como Tilly (1975), Skocpol (1979), Levi (1988). Estes, por sua vez, possuem como característica comum a tentativa de explicar, por

meio do conceito, situações nas quais os Estados emergem, gerenciam conflitos, internos e externos, e transformam as suas sociedades e economias (PIRES; GOMIDE, 2016).

A segunda geração de trabalhos procura discutir sobre as capacidades que os Estados possuem, ou não, para atingir determinados objetivos, por intermédio de políticas públicas. Isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Alinham-se a esta corrente trabalhos de autores como Skocpol e Finegold (1982), Skocpol (1985), Mann (1993), Evans (1995), Painter e Pierre (2005), Fukuyama (2013) e Wu, Ramesh e Howlett (2015). Estes últimos trabalhando o conceito aplicado à produção de políticas públicas (*state policy capacity*).

Assim, para Skocpol e Finegold (1982), capacidade do Estado significa que os governos detêm ou podem mobilizar conhecimento, instituições e organizações suficientes e capazes de implementar políticas. Mann (1984) a define como a capacidade de o Estado penetrar na sociedade e implementar, logisticamente, decisões políticas. Já Evans (1993) a conceitua como um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.

Com uma abordagem um pouco diferente, mas ainda entendendo o conceito como dinâmico e propositivo, Painter e Pierre (2005) o define como “capacidades governativas”, as quais estariam vinculadas às habilidades de os governos em fazer escolhas, definir estratégias, gerir os recursos necessários para a entrega de resultados, obter legitimidade e apoio social em torno de suas ações; enfim, mecanismos de gestão que colocam em evidência as formas pelas quais esses instrumentos e recursos são colocados em uso, variando, assim, conforme o caso e a necessidade. Já Wu, Ramesh e Howlett (2015) exploram o conceito de “capacidades para políticas públicas” utilizando de um conjunto de competências e recursos, os quais são postos em ação para produção de políticas públicas de maneira efetiva. Por último, Fukuyama (2013), utilizando-se da designação “governança”, ao invés de capacidade estatal, mas com acepção bastante similar, sustenta que a mensuração da qualidade do governo e de seu aparato administrativo deveria ser realizada a partir de duas dimensões: profissionalização e de autonomia da burocracia. Assim, o autor recupera o conceito weberiano de burocracia, relacionando-o a qualidade do governo.

Em resumo, observe que, de forma ampla, a literatura recente sobre a capacidade estatal tem a característica de manifestar uma preocupação com as habilidades e competências do Estado, em estabelecer seus objetivos e implementá-los, o que se aproxima da definição do substantivo “capacidade”, no Dicionário Aurélio. Esta está

associada à “qualidade, habilidade ou aptidão que uma pessoa ou coisa tem de possuir para um determinado fim”. Assim, capacidades estatais seriam as habilidades ou faculdades que o Estado precisa possuir para promover políticas públicas de qualidade. Ou, como Peter Evans (1992) resumiu: a capacidade de promoção da ação do Estado. E é este o conceito que se entendeu mais adequado a este trabalho.

Note que, de forma extremamente simplificada, a relação lógica entre os conceitos se assemelha ao exposto na Figura 02:

FIGURA 02: Simplificação lógica de relação entre os conceitos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, pelos conceitos expostos, capacidade estatal é uma pré-condição para uma boa governança, embora não suficiente para tal, mas parte fundamental dela (OTTERVIK, 2013). Isso sugere que pode a simples vontade de agentes ou atores políticos não ser suficiente para materialização dos objetivos pré-definidos. Mas, seriam atributos dos Estados, que, complementados por determinados mecanismos, possibilitaria a sua efetivação (SOUZA, 2017).

Portanto, para este trabalho, a existência de capacidades estatais é requisito fundamental para o Estado alcançar seus objetivos. Ou, como Ottervik (2013) explicita:

Os Estados de alta capacidade são capazes de fornecer bens públicos, como segurança, saúde e as infra-estruturas sociais e físicas que promovem o desenvolvimento humano (ROTBERG, 2003). Os Estados de baixa capacidade são limitados em sua capacidade de fornecer esses bens, levando a baixa confiança social (ROTHSTEIN; STOLLE, 2008) e baixos níveis de desenvolvimento (ROTBERG, 2004; SKOCPOL, 1979). Assim, para que a democracia seja consolidada com sucesso ao longo do tempo, é fundamental um Estado de alta capacidade (WANG, 2003; FUKUYAMA, 2005; CAROTHERS, 2002; tradução própria).

Nesta esteira de raciocínio, em que o Estado é posto em ação, ganha destaque a atuação da burocracia que, mesmo não sendo única e exclusiva na formulação e

implementação de políticas públicas, via de regra, é a principal executora da vontade do Estado na provisão de bens e serviços.

4.2. O modelo Burocrático Clássico e a Democracia

Embora seja patente os significativos avanços teórico-conceituais que o conceito de capacidade estatal tenha passado, principalmente, em relação ao entendimento de seu viés político-relacional. Ainda vigora, no próprio conceito, uma vertente bastante evidenciada do modelo burocrático como sendo a própria incorporação do que seria a capacidade estatal. Em razão disso, avança-se aqui no entendimento da idéia da forma burocrática clássica e sua relação com a democracia.

É consabido que, atualmente, o tipo de organização mais hegemônica na sociedade se encontra sob o modelo organizacional burocrático (THIELMANN, 2014), pois é ele a base de organização dos Estados Modernos (HILL, 1997) e um dos fundamentos institucionais explicativos para o crescimento e desenvolvimento do modo de produção capitalista (WEBER, 1968). Razão pela qual essas burocracias passam a ter papel de destaque no Estado moderno, tendo sua relevância quase que inquestionada, principalmente, pela influência dela no *policy cycle*, e, conseqüentemente, nos resultados alcançados pelo Estado. O que inclusive foi ressaltado por Weber (1993).

Em um Estado moderno, o verdadeiro poder, que não se faz sentir nas preleções parlamentares nem nas falas dos monarcas, mas no dia a dia da máquina administrativa, está, necessária e invariavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do civil quanto do militar (WEBER, 1993, p. 41).

De outra forma, é ela quem operacionaliza a máquina pública (KETTTL, 2006), quer seja sob orientação política, quer seja sob a orientação de regras e estatutos regulamentadores de sua ação. Fato que a coloca no centro das investigações que buscam elucidar os motivos causais da qualidade de um governo. Portanto, nessa perspectiva, três perguntas acabam emergindo: Quem são essas burocracias? Quem são esses burocratas? Como essas burocracias foram constituídas?

Isto posto, neste tópico, buscou-se resgatar as origens da lógica burocrática. Já no próximo, trouxe ao debate o histórico no Brasil, ressaltando, principalmente as tentativas de modernização pela qual ela veio sofrendo, pois essas decisões, de uma forma ou de outra, acabam por condicionar e influenciar as decisões estatais atuais.

Quanto a origem conceitual do termo burocracia, ela se remonta aos funcionários de Estado, com seus saberes e suas práticas (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018). Entretanto, no

fim do século XIX, esta conceituação se expande, passando a abranger também trabalhadores de empresas privadas que ocupavam cargos organizacionais e que foram alocados racionalmente nesta estrutura organizacional em razão de sua especialização técnica. Esta nova forma de entender a burocracia se deu principalmente a partir das obras de Max Weber.

Foi este autor que, ao analisar as estruturas das igrejas e dos exércitos, no auge do Estado Liberal e acompanhando as mudanças provocadas pela evolução do capitalismo advindas da Revolução Industrial, apresentou estudos que mudariam a Ciência da Administração pelos séculos seguintes (TRAGTENBERG, 1992).

Seus três modelos ‘puros’ de dominação, classificados de acordo com as raízes ou bases de legitimação da sociedade, foram:

- Modelo Carismático: em que o poder se origina do heroísmo, do afeto, da oratória ou do caráter exemplar do líder, ou seja, a influência depende de qualidades pessoais do chefe e, por isso, só dura enquanto essas qualidades existirem;
- Modelo Tradicional: em que a legitimidade se origina da tradição e dos costumes. Assim, as instituições são personificadas na figura do líder em razão de uma possível santidade ou poderes advindos de um ‘contrato’ preexistente;
- Modelo Racional Legal: em que a legitimidade se origina das leis e do direito, e são pautadas, a princípio, pela racionalidade e objetividade. Assim, é a lei quem define a ‘quem obedecer’ e ‘até onde obedecer’. Explicitando que a autoridade está no cargo e não na pessoa que o ocupa.

Para Weber, a burocracia seria a organização sistemática do modelo Racional Legal, fato que a tornaria uma forma organizacional superior às demais (MARENCO, 2017a). Isso porque, calcada em princípios como precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade, os quais, quando seguidos a rigor, proporcionariam o máximo rendimento técnico (CARDOSO, 2017), e, invariavelmente, também garantiria a máxima eficiência à organização (WEBER, 2000; LANE, 1993). De forma geral, esperava-se que o modelo burocrático fosse a sintetização da virtude do conhecimento e da racionalidade (MEDEIROS, 2006), ou, simplificada, o saber técnico utilizado de forma sistemática (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Note que, além de ponto-chave, a racionalidade teria um aspecto ‘calculista’, em razão de prezar pela escolha de uma forma de agir em detrimento de outra (GUERREIRO RAMOS, 1989), ou, um sistema, cuja divisão de trabalho dar-se-ia racionalmente, tendo em

vista os fins propostos (MEDEIROS, 2006). Assim, a exata aplicação do modelo burocrático teria como característica a exclusão dos valores e emoções humanas das unidades organizacionais, que deveriam ser substituídos pela ciência e pela razão (REED, 1998).

Outra contribuição do modelo diz respeito ao fato de tentar introjetar, na Administração Pública, uma perspectiva contextual bastante peculiar daquele momento histórico, qual seja, a de que as organizações buscassem, primordialmente, a obtenção de eficiência em suas estruturas administrativas, sem levar em conta, por exemplo, o papel da legitimidade de um governo, como fundamental para uma boa condução da coisa pública. Na verdade, para Weber, a legitimação de uma burocracia se daria em razão de sua superioridade administrativa, como consequência direta do seu alto desempenho organizacional (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Waldo (2012), em interpretação extensiva, chega a afirmar que, naquela época, a ciência contrapunha a presença da democracia junto à Administração Pública, pois essa era considerada hostil à eficiência. O que levou Mintzberg (1984, p. 357) a descrever o modelo como uma “burocracia maquinal”.

Entretanto, mesmo ‘maquinal’, o modelo se propunha a reger grandes agrupamentos sociais, controlando o próprio poder emanado das organizações (BRESSER PEREIRA; PRESTES-MOTTA, 1980). Para isso, utilizavam normas escritas, hierarquia, formalidades, impessoalidade, divisão do trabalho e seleção de pessoal, a partir de qualificações técnicas e objetivas. Assim, a observância, pelos funcionários estatais, desse conjunto de protocolos *ex-ante* teria o poder de reduzir a discricionariedade nas ações administrativas, assegurando, por fim, o alcance dos resultados (WEBER, 1984; MARENCO, 2017).

Contrapondo-se, por exemplo, à lógica vigente no mandato de Jackson, em sua gestão como presidente dos EUA (1829/1837), no qual, para resolver os problemas de delegação decorrentes da relação entre políticos eleitos e funcionários estatais, a cada *turnover*, o gestor removia ou substituía os servidores públicos que quisesse, com base em critérios puramente discricionários, criando ‘burocracias representativas’. O que ficou conhecido como *spoil system* (CARPENTER, 2001; PETERS, 2001; PETERS; PIERRE, 2010; ROUBAN, 2010).

Observe que, no modelo Weberiano, a ‘implementação’ das políticas deveria ser pautada pela ciência e coordenada pelo poder Executivo, dissociando-se do processo de ‘formação da agenda’ e ‘formulação de políticas’, os quais deveriam ser decididos em âmbito político (HENRY, 1975). De forma complementar, Aragão (1997, p. 109) ainda

afirma que “as características típicas do líder político eram opostas às do burocrata, o qual deveria privilegiar seu dever de ofício”. Assim, “os burocratas de Weber estariam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo” (EVANS, 1993, p. 115), distinguindo o executar completamente dos jogos políticos característicos das políticas públicas (FARAH, 2011; WALDO, 2012).

Aliás, essa é a tônica que o modelo propôs: por meio da impessoalidade e de outros atributos, fazer uma distinção mais precisa entre ‘política’ e ‘estrutura administrativa’ organizacional (WALDO, 1971; MINOGUE; POLIDANO; HULME, 1998), o que o alinhava a alguns dos pressupostos defendidos por Woodrow Wilson (1887) e Frank Goodnow (1900) (fundadores da Administração Pública), os quais defendiam, explicitamente, uma separação entre a administração pública e a política. Para esses autores, à política se responsabilizaria pelo estabelecimento geral das políticas públicas e definição das prioridades administrativas que o povo necessitaria. E ela seria definida no processo eleitoral. Já a esfera da administração, por sua vez, teria que implementar tais políticas públicas de modo impessoal e com base no máximo conhecimento técnico e especializado, protegida da interferência indevida dos políticos e dos interesses privados. Abrúcio e Loureiro (2018) resumem estas proposições em três premissas: (1) políticos definem políticas públicas e burocratas executam-nas; (2) decisões políticas e decisões administrativas são essencialmente de natureza distinta; e, (3) o mundo da administração deve ser apolítico, separado das lutas políticas (OLIVA, 2006; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010). Proposições estas que, posteriormente, ficou patente não serem suficientes para responder a todos os dilemas do Estado contemporâneo.

Assim, ao substituir recompensas e prebendas por salários definidos; servidores sem vínculos administrativos contínuos por carreiras profissionais de longo prazo; recrutamento pessoal por recrutamento meritocrático; funcionários eleitos por nomeados concursados; condutas baseadas em critérios pessoais pela completa impessoalidade de todo sistema (BENDIX, 1964; WEBER, 2000; OLIVEIRA, 2007), o Estado criaria pilares institucionais que garantiriam a não-influência de interesses políticos e compromissos particulares na estrutura administrativa organizacional, resguardando, por fim, a propriedade estatal dos interesses particulares (CARDOSO, 2017). Assim procedendo, a administração pública, portanto, deixava de ser pessoal para se tornar estatal (ARAGÃO, 1997). E a regra da personificação da autoridade transmutava-se para uma governança pública despersonalizada, baseada no Estado de Direito (COLLINS, 1986).

De igual maneira comportaria o poder de dentro da instituição, o qual também passava a ser impessoal, sendo regrado por estatutos e documentos oficiais, e não pessoalmente a critérios discricionários do chefe.

Dentre os elementos essenciais do modelo weberiano, três constatações merecem destaque: A primeira, é que a meritocracia burocrática não se aplica exclusivamente aos processos de seleção de pessoal, mas, em seu modelo, deveria nortear constantemente o serviço público, de forma que os servidores públicos fossem avaliados permanentemente durante toda sua carreira. A segunda constatação diz respeito a estabilidade funcional, a qual corresponde fundamentalmente aos cargos e à continuidade das políticas públicas, e não propriamente aos servidores que ocupam tais postos. Isto em consequência, especificamente, do intuito em evitar o avanço do poder patrimonial e o arbítrio de determinados governantes. A terceira, é que o modelo proposto foi adaptado para um ambiente caracterizado por poucas mudanças ou por mudanças razoavelmente estruturadas e previsíveis. Fato que reduzia os problemas de gestão a um menor número de variáveis intervenientes. Entretanto, esta não é mais a caracterização do contexto de atuação atual (FERREIRA, 2016).

Veja que o que o modelo burocrático propôs foi ser exatamente o oposto do seu modelo anterior, o patrimonialismo. Assim, enquanto naquele modelo a manifestação de poder e de autoridade do príncipe eram norteadas de acordo com sua simpatia ou sua antipatia, pautados em critérios puramente pessoais. E, por essa razão, a administração patrimonial caracterizava-se por um quadro administrativo composto de companheiros ou súditos, recrutados por parâmetros unicamente pessoais, de afetividade, de lealdade, de confiança, e tendo como característica ser remunerado principalmente com prebendas ou feudos (COSTA, 2012; NETO, 2008). Desconsiderando, por fim, as lógicas que subjazem a dominação racional-legal (SILVEIRA, 2007).

Interessante ressaltar que, evidentemente, o modelo burocrático weberiano é um modelo adaptado ao seu tempo, ou seja, é um arquétipo histórico, e, por isso, sua configuração tal qual se conheceu só emergiu a partir de certas convergências tanto técnicas como políticas. Principal razão pela qual não o torna incólume a críticas.

Nessa perspectiva, qual seja, de crítica ao modelo burocrático, destacam autores que evidenciaram, por exemplo, sua tendência natural em se tornar ensimesmado, deslocando seus objetivos em direção a regras, normas e interesses próprios (MERTON, 1959); ou, seu apego a rotina e, conseqüentemente, resistência a mudança (THOMPSON, 1967); ou, as influências da organização informal em torno de seus objetivos (SELZNICK, 1964); ou,

sua tendência à oligarquização do poder dentro de uma burocracia (MICHELS, 1949); ou, a relação entre mecanismos de supervisão e a tendência à acomodação em torno de padrões mínimos (GOULDNER, 1954); ou, sua incapacidade estrutural em autocorrigir-se de forma sistêmica, ancorando-se em estratégias conservadoras de autoproteção (CROZIER, 1979). Além destes, também se alinham quase todos os autores favoráveis ao modelo de Administração Pública do tipo Gerencial, bem como os adeptos do *Public Choice*.

Entretanto, ao tempo em que se propôs, o modelo garantia não só a racionalização da atividade estatal, como também direcionava para um sentido público ao Estado, principalmente por causa de seus pressupostos básicos de neutralidade/impessoalidade. Tal essência se alinhava a visão política da época que definia o Estado como liberal-republicano.

Foi por isso que, como consequência, organizações de todo mundo passaram a utilizar-se desse modelo burocrático, no intuito de conter o patrimonialismo cultural vigente, além de permitir maior eficiência administrativa em suas estruturas (FERREIRA, 1996; ARAGÃO, 1997). O que ia ao encontro dos interesses particulares da incipiente burguesia para a gestão dos Estados, bem como dos primeiros movimentos democratizantes da época, os quais traziam consigo uma luta por direitos subjetivos, necessidade de ampliação dos serviços públicos, conjuntamente com a percepção de que era preciso aumentar a *accountability* e a responsividade dos governos.

Todavia, a institucionalização e, conseqüentemente, expansão dessas reformas burocráticas pelo mundo não foi um processo automático e pacífico. Mas, pelo contrário, a implantação dessas burocracias públicas modernas foi marcada por um processo político competitivo, exprimindo tanto o crescimento *per se* do poder estatal, quanto das lutas sociais em benefício dos direitos de cidadania (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018). Como exemplo, Abrúcio e Loureiro (2018) citam os casos do Reino Unido, com o Northcote-Trevelyan Report de 1854, e dos Estados Unidos, com a reforma iniciada com o Pendleton Act. de 1883.

Assim, em resumo, a instituição da burocracia tal qual se conhece hoje foi um processo que, por um lado, perseguiu a eficiência administrativa, e, por outro, a *accountability* republicana, manifestada sobretudo pelo desejo de maior probidade no trato da coisa pública. É nesse sentido que a sua instituição representou, para as nações, a criação de capacidades administrativas orientadas politicamente.

Foi nessa esteira de disseminação, que o modelo de administração pública burocrática teve seu marco de entrada no Estado brasileiro, efetivamente, em 1938, com a criação do

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com o propósito de substituir aquele tipo de administração, no qual o patrimônio público e privado eram confundidos, e formas de clientelismo, apadrinhamento, fisiologismo eram disseminados pelo aparato estatal (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; RABELO, 2011).

4.3. A Burocracia, a Gestão e o Desenvolvimento no Brasil

Se é verdade que as instituições importam na compreensão dos motivos pelos quais os Estados possuem determinado desempenho, conforme postula o neoinstitucionalismo. E, se realmente existe uma dependência de trajetória (*path dependence*) e/ou uma influência dos modelos cognitivos e morais, ratificadas pelas vertentes histórica e sociológica dessa mesma corrente. Portanto, invariavelmente, também é verdade que entender a configuração da administração pública brasileira é condição *sine qua non* para explicar tais diferenças de desempenho. Para isso, sugere-se, como elemento indispensável, a reconstrução de um referencial teórico que remonte, minimamente, a estruturação dessas burocracias, vinculando-as, quando possível, a relação dela com a noção de capacidade estatal que vem sendo utilizada nas pesquisas brasileiras.

4.3.1. A burocracia brasileira: dos primórdios a primeira república

Ainda que a administração pública brasileira só tenha surgido efetivamente com a instalação da família real portuguesa no Brasil em 1808 (COSTA, 2012), e, mais concretamente, com a independência em 1822 (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010), analisar a trajetória dos três séculos anteriores de colonialismo podem ser fundamentais para se entender alguns dos traços culturais e sociais dessa burocracia, os quais, de alguma forma, perpetuam-se até os dias de hoje (OLIVEIRA, 2007).

Como é consabido, o processo de colonização do Brasil foi pautado, inicialmente, pela adoção do sistema de capitanias hereditárias, a qual dividia o território nacional em grandes faixas de terra e atribuía a um senhor, a responsabilidade por todos os custos de instalação, defesa e poder de mando sobre o território. Assim, o modelo proposto, em seu início, tinha a característica de delegar à iniciativa particular, além das atribuições típicas de uma grande fazenda, as competências tradicionalmente estatais. Citam-se, como exemplo, as atribuições dos donatários dessas terras de competências de natureza judiciária, como a aplicação da justiça civil, criminal, fiscal e administrativa, bem como criação de vilas e nomeação de funcionários. Ficando evidente, portanto, que a atividade

administrativa no Brasil Colônia era marcada pela confusão entre público e privado (MOURA, 2016).

Quanto a organização administrativa no período colonial, Abrúcio, Pedroti e Pó (2010) pondera a existência de dois grandes sistemas: o primeiro, caracterizado por ser centralizado e estritamente controlado pela metrópole, e que utilizava-se do Conselho Ultramarino e da Igreja Católica como mecanismos de atuação. Neste modelo existia um *modus operandi* caracterizado por um excesso de procedimentos e regulamentos e tinha como figura principal o governo-geral.

Já o segundo tipo de comando administrativo agia de maneira descentralizada e era resultado das estruturas de poder locais. Tendo sua autoridade advindas tanto das câmaras municipais como das capitanias hereditárias, e, por essa razão, incorporavam a característica de ser essencialmente patrimonialista (COSTA, 2012).

Note que, nesse momento, as pretensões da metrópole na Colônia tinham como objetivo a extração da riqueza, produção e defesa, nada que representasse uma possível ação do poder público em benefício da sociedade. Em razão disso, a administração pública também era reduzida às atividades de fisco e defesa, e nada mais (BOMFIM, 2008).

Além disso, essa burocracia colonial, em sua maioria, era composta por membros da nobreza ou adquiridos tal como mercadoria. O que, inevitavelmente, fomentava no serviço público práticas de peculato, imoralidade, suborno, ou mesmo pelo empreguismo e parasitismo, sem ações mais concretas em busca do aperfeiçoamento dos bens e serviços públicos prestados (MOURA, 2016).

Acresce-se que, pelo fato de a estrutura burocrática portuguesa não alcançar a maior parte do território brasileiro, Holanda (1969) denuncia o fenômeno chamado “personalismo”, que seria um tipo de privatização dos espaços públicos. Já Prado Júnior (2007, p. 32), em sentido equivalente, complementa, ao fazer a afirmação que demonstra, portanto, a fragmentação do poder estatal daquele momento:

[...] em cada região, era a câmara respectiva que exercia o poder. Formam-se, assim, sistemas praticamente soberanos, regidos cada qual por uma organização política autônoma. O Brasil colonial formava uma unidade somente no nome (PRADO JÚNIOR, 2007, p. 32).

Uma outra característica da estrutura estatal daquela época é que tanto a organização estatal como os sistemas de administração que foram implantados no Brasil, tiveram sua origem concebidos em Portugal, com pouca ou nenhuma adaptação às peculiaridades nacional. Dessa forma, elas não se configuraram exatamente em uma administração

realmente brasileira, com um planejamento específico e adaptado à particularidade local. Mas, pelo contrário, mais como uma imposição de modelos e sistemas importados e desajustado ao contexto.

Contudo, em meados do século XVIII essa situação começou a se alterar, à partir das reformas pombalinas ocorridas em Portugal. Quando um novo corpo de lideranças político-administrativas começou a se formar em Coimbra, fazendo surgir um novo grupo de altos funcionários na Colônia, e, aumentando, por fim, a intervenção da metrópole no Brasil. Foi essa nova burocracia pombalina, agora mais especializada e estratégica, que passou a ocupar os mais altos postos governamentais. E, por isso, foi fundamental tanto no estabelecimento de um sentido de unidade nacional, como no processo de independência do país, na organização do Estado e na elaboração de um projeto de nação (CARVALHO, 2003; ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Observe que, paradoxalmente a esta função modernizadora, esta burocracia não rompeu com o regime escravagista vigente (CARVALHO, 2003). Se posicionando, assim, com um papel dual, em que, por um lado, atuava proativamente modernizando o país, e, por outro, não rompia com o *status quo* vigente daquela elite política. Aliás, esse papel modernizador ambíguo tem sido ressaltado por diversos autores como uma peculiaridade que permeia toda a história da burocracia brasileira, pois, quase sempre, essa burocracia protagonizou diversos processos de reforma, principalmente, por estar mais à frente que a elite política e econômica de sua época, e, ao mesmo tempo, buscou evitar a existência de um maior controle público sobre suas ações (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Veja que essa atuação da burocracia na Colônia acabou inaugurando um modelo de fazer reformas centrado na figura estatal, ou seja, do tipo *top-down*, e que em muito se assemelha a descrição de Faoro (2001) de que, no Brasil, o Estado vem antes da sociedade e as modernizações passam a surgir pelo alto (FAORO, 2001).

Entretanto, apesar dessas adversidades, a atuação dessa burocracia foi gradativamente se intensificando até a chegada da Família Real em 1808 e o estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro, a qual trouxe consigo uma nova elite político-administrativa, agora sim, mais homogênea e com traços genuinamente brasileiros (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018). Fazendo surgir um novo momento histórico da burocracia brasileira.

Contudo, sabe-se que esse novo período não foi tão tranquilo quanto se esperava. Sendo marcado por uma turbulência política, principalmente, no período da Regência. Fato que foi amenizado no Segundo Reinado.

Neste período, para a burocracia, couberam duas grandes funções: a primeira, foi contribuir com as grandes decisões administrativas do país, atuando na definição das principais diretrizes de ação do Estado. Isto porque, além do exercício de funções especificamente burocráticas, esses burocratas compunham o Conselho de Estado, órgão de assessoria direta do imperador. O outro papel foi o de “cabide de empregos”, o qual além de servir para gerar empregos em uma economia escravocrata pouco dinâmica, também servia para garantir o apoio político e social. Essa última marcada pelo clientelismo e patronagem, e realizada por cabos eleitorais que se adentravam no interior do país em busca de votos, e, garantindo, assim, certa legitimidade e governabilidade ao Estado. Nesse sentido, Costa (2012, p. 43) explicita que:

Os brasileiros queixavam-se dos abusos burocráticos, mas raramente criticavam a natureza do governo ou o fato de que os funcionários acumulavam fortunas e criavam laços com a sociedade. Ao contrário, os brasileiros almejavam era obter um lugar para seus filhos no serviço real, ou casar suas filhas com funcionários reais.

Além disso, uma peculiaridade dessa burocracia era que, embora normalmente ela fosse composta pelos membros da elite brasileira com maior qualificação educacional, no geral, ela não era profissionalizada em termos de carreira, nem tampouco recrutada de acordo com princípios universalistas como o concurso público (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018). E mais, mesmo na elite burocrática desses servidores, a personalidade e o apadrinhamento coabitavam tanto na seleção como na promoção em suas carreiras (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Quanto a postura de atuação dessa burocracia imperial, também nesse momento, de forma geral, ela se comportava, quase sempre, de forma opressiva e corrupta. Tendo, já naquela época, a prática da 'caixinha', como contraprestação dos serviços públicos prestados, quase que institucionalizada. Além disso, a ação governamental ainda era, na maioria das vezes, ineficaz em suas políticas públicas, já que sua ação continuava não alcançando todo território nacional.

Portanto, basicamente, coexistiam dois mundos distintos na burocracia desse período imperial, um vinculado ao mérito (exceção), situado no alto, e que exerceu um papel importante na construção da nação brasileira, principalmente por evitar o fracionamento que marcou o restante da América Latina ao mesmo tempo em que contrapunha às oligarquias locais; e outro, à patronagem (regra), situado em um nível mais baixo, e, na maioria das vezes, reduzindo a esfera do público aos interesses pessoais dos agentes estatais.

Todavia, com a proclamação da República, em 1889, recomeça um novo governo e, juntamente, uma nova orientação política. Porém, diferentemente do imaginado, caracterizada por um grande retrocesso político, tanto do ponto de vista da ação modernizadora do Estado como da representação política (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

De fato, o que ocorreu foi que, logo que o governo entrou, houve uma aproximação dos grupos políticos que historicamente se apropriavam do Estado. Paralelamente, e, em consequência disso, houve também um desmantelamento do Estado no plano central, por meio da fragilização de sua alta burocracia, desestimulando, como consequência, o frágil modelo de modernização pelo alto.

Em razão disso, há uma maior evidenciação do modelo de patronagem e clientelismo, reforçado, sobretudo, pelo sistema oligárquico em vigor nos governos estaduais, os quais se fundavam na política do 'coronelismo'. Termo que se referia aos fazendeiros que receberam, no período imperial, a patente militar e a utilizavam para dar manutenção a uma estrutura de poder que arrebanhava eleitores para legitimar o processo político. Mesmo este processo eleitoral não permitindo o voto secreto e sendo permeado por fraudes e também pelo chamado 'voto de cabresto' (LEAL, 1986). Assim procedendo, essas estruturas locais se alinhavam às oligarquias estaduais, representadas principalmente pelos governadores, e, estas ao Governo Federal, numa intensa rede de favorecimento e jogo de interesse.

Por fim, relembra-se que foi no final do século XIX o momento histórico em que se consubstanciaram a maior parte das reformas de natureza burocráticas nos países desenvolvidos. Todavia, pelas razões apresentadas, o Brasil não estava preparado para aderir tal processo, com exceção de duas instituições: as Forças Armadas e o Itamaraty. Estas institucionalizaram o recrutamento pelo mérito e a ideia de profissionalização, além de técnicas mais racionais como padronização e o formalismo, se tornando, por isso, as primeiras burocracias do tipo weberiano da história do país (BARRETO; PAIM, 1989). Fato que também repercute-se no ideário coletivo de profissionalização e eficiência até os dias atuais.

4.3.2. A primeira Reforma Administrativa Brasileira: o modelo Daspiano

A Revolução de 1930 significou o ápice de um tensionamento entre forças aparentemente antagônicas. De um lado, um grupo com intenções mais conservadoras e defensoras da manutenção das oligarquias existentes; de outro, forças que buscavam o estabelecimento de uma nova ordem burguesa e moderna.

No poder, Getúlio propôs mudanças que pretendiam inserir o país na ordem capitalista mundial. Buscando incentivar a industrialização nacional, por um lado, e, reformar a máquina burocrática, por outro. E, para cumprir esta última missão, a estratégia utilizada foi a definição dos princípios weberianos como modelo de administração pública nacional (WARLICH, 1984).

Note que foi em razão da pretensa ambição político-econômica de expandir a intervenção estatal, agora também nos domínios econômicos e sociais, e, sob os ditames de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista, que o governo provocou as mudanças na estrutura burocrática para adequá-la ao pretendido (BRESSER-PEREIRA, 2014; MOURA, 2016). Pois, evidentemente, agora, seria necessário uma burocracia pública mais competente e com um poderio maior do que a do Império (REZENDE, 2004).

Nesse sentido, para materializar tal proposta, Getúlio criou o DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público, o qual se tornou símbolo desse movimento. O DASP funcionava como núcleo de controle da administração pública e também como um implementador das ferramentas weberianas, focado, sempre, na constituição, em ampla escala, de uma burocracia profissionalizada e estável.

Assim, foram introduzidos princípios propugnando pela impessoalidade, pela hierarquia, pelo mérito, e, principalmente, pela separação mais nítida entre as esferas pública e privada, visando, em último caso, a racionalização da gestão pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Como consequência, reestruturou-se, à partir daí, um novo corpo de servidores, agora mais profissionalizado.

Contudo, o DASP não foi somente o responsável pela seleção de bons quadros administrativos ao governo, ele fez mais, incorporando as propostas de reforma e, assim, institucionalizando um modelo de gestão. Além disso, o órgão reformulou a estrutura produtiva de políticas públicas, agora voltadas para o desenvolvimento, bem como áreas tais quais a previdência social, a gestão de pessoas, às compras e o orçamento.

Todavia, além de exercer a crucial função de controle e organização administrativa do Estado, o DASP teve papel de controle político, econômico e burocrático sobre os governos estaduais, o qual foi operacionalizado por meio dos ‘daspinhos’ (CODATO, 2011), peças fundamentais nos mecanismos autoritários e centralizadores do Estado Novo (CODATO, 2008). Era por meio deles que o governo federal controlava a atuação legislativa e executiva dos interventores estaduais e dos prefeitos locais (CODATO, 2011). Ampliando, por fim, a abrangência de atuação e intervenção do DASP.

Embora o DASP tenha sido bem sucedido, principalmente em seu projeto desenvolvimentista e na difusão desse modelo nas diversas burocracias brasileiras, ainda assim, Vargas não conseguiu eliminar o patrimonialismo e o clientelismo nacional, conforme o modelo se propunha. Isto porque as mesmas práticas que o modelo burocrático se opunha, era também um dos maiores pilares garantidores do apoio da elite agrária ao governo Vargas (GOUVÊA, 1994; MOURA, 2016). Dessa forma, embora o governo quisesse se tornar weberiano, isto não lhe era possível, pois não conseguia se desvencilhar do poder histórico manifestado pelo patrimonialismo. O que foi retratado por Abrúcio, Pedrito e Pó (2010, p. 42): “Nem toda a máquina pública federal foi dominada por um princípio universalista de mérito, o que na verdade significou que o presidente fez um pacto com as antigas oligarquias para montar seu projeto de modernização”.

Embora o discurso do modelo racional-legal weberiano tenha avançado fortemente no país e fosse ele também adequado à proposta modernizante da época, ainda assim, este não era compatível com as estruturas sócio-culturais do país, manifestado sobretudo pelos privilégios das tradicionais oligarquias e a excessiva centralização autoritária.

Assim, o que se viu foi a convivência dos dois modelos, essencialmente antagônicos entre si, em um mesmo tempo. Ou, um núcleo estratégico erigido em bases weberiana, pairando sobre uma sólida estrutura patrimonialista. E essa foi a estratégia do governo para conseguir conciliar essas duas necessidades contraditórias, quais sejam, a de manter o apoio da base política, cedendo aos pressupostos clientelistas, e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento das áreas estratégicas (GEDDES, 1994). Fato que ficou conhecido por ‘insulamento burocrático’, um meio de proteger alguns núcleos mais técnicos e permitir a tomada de decisão e implementação de ações mais estratégicas à revelia das interferências e disputas políticas (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; MOURA, 2016).

Aliás, esta mesma estratégia também foi operacionalizada por Juscelino Kubitschek (JK) quando da implementação do seu ambicioso Plano de Metas (50 anos em 5), entretanto, com um formato diferente (GEDDES, 1994). Neste caso, utilizando-se da chamada administração paralela, um mecanismo de descentralização administrativa, mas que, na verdade, visava desenvolver capacidades técnico-burocráticas e meritocráticas, na perspectiva de entrega de resultados específicos e determinados, sem abandonar completamente as bases clientelista e a negociação política.

Foi dessa forma que ambos os governos conseguiram superar esse dilema, empregando a estratégia de insular e proteger determinadas áreas, por um lado; contra áreas

abertas a patronagem e ao clientelismo, por outro. O que também ficou conhecido como “ilhas de excelência”.

4.3.3. O Regime Militar e o Decreto-Lei nº 200/1967

A partir de 1961, o país entrou novamente em uma grande instabilidade político-institucional que perdurou até 1964, quando, a partir de um golpe militar, sob a pretensa necessidade de proteção contra uma dominação comunista, se submeteu à uma ditadura que se estabeleceu até 1984.

Para conter a instabilidade política vigente, o principal mecanismo de legitimação do governo foi fortalecer um nacionalismo ufanista e anticomunista, juntamente com o reforço de uma postura apolítica e tecnoburocrática. Buscando, com isso, se identificar como um regime modernizador da nação.

É por esta razão que o Regime Militar propôs ambiciosos objetivos nacional-desenvolvimentista. E, junto a eles, uma pauta reformista do setor público.

Para tanto, foi promulgado o Decreto-lei nº. 200/1967, contendo as principais mudanças introduzidas no setor público. Nele o governo sinalizava pela reafirmação do modelo pautado pela ação da administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista), e, portanto, aumentava a descentralização administrativa.

Dessa forma, criava-se uma estrutura mais flexível que as existentes nos governos anteriores, além de ampliar sua capacidade de recrutamento, sobretudo pela maior liberdade quanto a margem de compensação salarial. Permitindo, agora, gerenciar, com maior liberdade e agilidade, os recursos públicos. De toda forma, as mudanças propostas fortaleciam o aparato estatal, dando maior autonomia às agências insuladas e a ação técnico-burocrática.

Dois outros objetivos são ressaltados por Abrúcio, Pedrito e Pó (2010) como advindos do referido Decreto-lei: o primeiro, era evitar a fragmentação da ação estatal, para isso implementava uma maior coordenação e controle das unidades descentralizadas; o outro, era incentivar os Estados e os municípios a reproduzirem o modelo de gestão pública federal.

O fato é que estas ações, durante o Regime Militar, aumentaram o tamanho e o poder de intervenção estatal e, por isso, foram grandes indutores de crescimento em um período de grande expansão econômica nacional.

Entretanto, por incrível que pareça, a própria supervalorização tecnoburocrática juntamente com a estratégia de insulamento burocrático se tornou suspeita de provocar um efeito inverso ao pretendido: os chamados anéis burocráticos. Estes, segundo Cardoso (1975), são canais de acesso privilegiado de determinados setores sociais ao aparato público. Numa intensa troca de informações e pressão (portanto, de poder) que se instituem como mecanismos para permitir a articulação entre eles. Seriam como círculos, inseridos no Estado, representando as classes dominantes, a fim de se obter resultados ou privilégios. Portanto, representando uma privatização da máquina pública, mas sem representar claramente o formato de *lobby*. Esta foi, evidentemente, uma maneira que o Regime Militar encontrou para inserir interesses privados em seu funcionamento, mas, ao contrário do que recomenda a literatura, nesse caso, era impregnado por um viés patrimonialista.

O fato é que o modelo conseguiu ampliar a ação estatal em prol do desenvolvimento, vigorando fortemente até o final da década de 1970. Mas, quando diminuíram-se as taxas de crescimento econômico, começou a ser questionado. Primeiro, por ser responsabilizado por criar um “Estado dentro do Estado”, dado o quantitativo de unidades da administração indireta instituídos. Segundo, que, com a crise econômica, a falta de apoio político popular colocou em questão o modelo autoritário/centralizador. Forçando o governo a procurar apoio nas tradicionais oligarquias regionais, a fim de tentar amenizar as pressões sociais, sobretudo no período de transição democrática. Tudo isso se soma aos descontroles fiscais e gerenciais que marcaram o final do período, os quais acabaram por contribuir para a derrocada do regime (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

4.3.4. A redemocratização e a tentativa de implantação do Modelo Gerencial

A redemocratização em 1985 e, logo em seguida, a promulgação da Constituição Federal em 1988 marcaram um período de significativas mudanças estruturais no país em um brevíssimo espaço de tempo. Soma-se o fato de o Brasil passar, nesta mesma época, por uma grave estagnação econômica, reforçada por uma hiperinflação incontrolável.

Em razão disso, os primeiros governos civis pós-redemocratização – José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) – não conseguiram apresentar nenhum plano político-institucional mais consistente de alteração da administração pública. Na verdade, dada a instabilidade político-econômica que o país e o mundo passavam, tornaram-se governos mais de acomodação de interesses políticos, numa tentativa de garantir a mínima governabilidade (MARTINS, 1997), que propriamente de governos com proposição e metas mais ousadas.

Além deste cenário de instabilidade pelos quais esses governos passavam, interessante destacar alguns fatores que merecem maiores atenções em razão dos enormes desdobramentos deles decorrentes. O primeiro, diz respeito aos impactos advindos da CF/88. Esta buscou em seu texto a universalização de direitos de cidadania, em diversos setores, ampliando, por fim, o acesso aos serviços públicos para todos, bem como aumentando uma gama de deveres e obrigações de execução por parte do Estado (saúde, educação, assistência social, meio ambiente). Fatos que, conjuntamente, forçavam o crescimento da burocracia estatal e das despesas públicas.

Outra grande alteração, também advinda da Carta Magna, foi a radical descentralização estatal, a qual significou maior autonomia política, financeira e administrativa aos estados e, principalmente, aos municípios, os quais se tornaram o *locus* primordial de implementação de políticas públicas.

Todavia, essa descentralização não foi acompanhada de mecanismos capazes e suficientes de permitir aos municípios a implementação dessa gama de obrigações e, com isso, propiciar, por fim, um combate mais eficaz às desigualdades regionais e a pobreza.

Como resultado, teve-se, por um lado, uma inevitável necessidade de se criar/desenvolver as capacidades estatais nos entes subnacionais, os quais eram historicamente marcados pela sua grande heterogeneidade; e, por outro, aprimorar a articulação desses mesmos entes entre si. Isto num cenário de grande dependência técnica e financeira dos governos locais perante o Executivo federal.

No mesmo sentido, Bresser-Pereira (2010) complementa que, naquele momento, havia uma hegemonia, quase que absoluta, sobre a eficácia das políticas neoliberais, as quais estavam vinculadas à noção de Estado mínimo. O que se alinhava a necessidade governamental de diminuição das despesas públicas. Também não se pode desconsiderar que, dado o evidente 'engessamento' que o modelo burocrático proporcionava, o que não era condizente com as pretensões políticas do momento, havia uma janela de oportunidade promissora para a reformulação da gestão pública como um todo.

Assim, foi essa conjuntura que fez com que no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) houvessem diversas iniciativas reformistas, sobretudo na criação de mecanismos de coordenação federativa, no redesenho do papel do Estado e nas alterações dos regramentos que estruturam os corpos burocráticos (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2018).

Em resumo, o país pós-redemocratização vivenciava uma ampliação, pela CF/88, dos bens e serviços prestados pelo Estado, em contradição com a grave crise fiscal pela qual

vinha passando, somado a patente inadequabilidade do modelo burocrático aos novos paradigmas pós III Revolução Industrial.

À vista disso, ao dar início ao programa de reforma da gestão pública, em 1995, além de superar o modelo burocrático, sobretudo com as ideias advindas da Nova Gestão Pública, a intenção do plano era promover mais eficiência e efetividade às políticas públicas. Para tal, o conjunto de propostas foram reunidas em um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e batizado de Administração Pública Gerencial (APG).

Dentre as diretrizes, o modelo pretendia ratificar o poder do Estado, principalmente em suas funções exclusivas, delegando as demais à outras instituições e deixando o Estado de ser “[...] o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (MARE, 1995, p. 12).

Assim, a proposta alteraria a essência da máquina pública existente até ali, ficando os Estados com as atividades mais estratégicas e exclusivas, e, transferindo as demais, que até então tinham sido prestadas pelo setor estatal, para entidades apoiadoras do Estado, mas com natureza privada, numa tentativa explícita de imprimir mais eficiência e flexibilidade em suas estruturas.

Em razão disso, o que se viu foi a multiplicação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), tratados, a partir daí, como organizações públicas, porém não estatais.

Além disso, a proposta previa uma radical privatização de instituições e serviços estatais. Primeiro, como um modo de geração de recurso ao Estado, e, segundo, como forma de transferência dessas atividades ao mercado.

Veja que, por trás dessas ações, o argumento corrente era de que as empresas, quando estatizadas e politizadas, eram menos eficientes que sob o domínio exclusivo do mercado. De outra forma, também se pressupunha que a privatização e a transferência dessas atividades para instituições não estatais também barrariam a disseminação da tradicional cultura clientelista, a partir da restrição do acesso ao poder estatal.

Assim, percebe-se claramente uma supervalorização dos critérios de eficiência como motivador máximo dessa reorganização estatal. Fato que foi consubstanciado na CF/88 por meio da Emenda Constitucional 19/1998, a qual introduziu a eficiência como um dos princípios do direito administrativo brasileiro.

A partir daí, essas diretrizes da APG se disseminaram pelas diversas administrações públicas estaduais e municipais pelo país. Entretanto, dado a heterogeneidade das estruturas

burocráticas, somados aos incentivos ou desestímulo que cada estrutura de poder fornecia ao modelo, resultou em discrepantes ritmos de implementação, não respeitando, portanto, a uma receita única e nem significando também sua total aplicação.

O fato é que a reforma gerencial de 1995, assim como as reformas que lhe precederam, embora tenham sido bem intencionadas e até conseguiram cumprir com boa parte das tarefas que lhes foram imputadas, entretanto, elas não corresponderam a uma total superação das características patrimonialista e autoritária, típicas da Administração Pública brasileira.

Aqui, vale lembrar da Teoria da Falha Permanente (*Permanent Failure Theory*) de Meyer e Zucker (1989), a qual Rezende (2002) utilizou-se para explicar o porquê as reformas administrativas brasileiras falham? Para esta teoria, em condições organizacionais de baixa performance disseminada, a força motivadora institucional tende pela manutenção do *status quo* dos seus atores estratégicos, e não pela mudança. Ou seja, esses atores são movidos pela preservação dos baixos padrões de funcionamento das organizações, uma vez que um aumento de desempenho poderia causar altos custos, tais como, possibilidade de perda dos benefícios historicamente acumulados, perda do tradicional padrão de funcionamento das organizações, ou mesmo a perda da própria ordem institucional.

Por isso, a teoria sugere que os atores estratégicos quase nunca estão de acordo sobre os possíveis benefícios dessas mudanças, sobretudo quando elas tentam alterar mais profundamente as instituições nas relações de poder e nos mecanismos internos da burocracia. Razão pela qual eles raramente cooperariam “espontaneamente” com as reformas. Assim, a falha das propostas de reformas seria não produzir, portanto, incentivos suficientes para mobilizar os atores em torno da cooperação com as mudanças pretendidas (REZENDE, 2002). Dessa forma, a solução do autor para este dilema reside numa maior ênfase no alinhamento dos interesses entre os objetivos pretendidos pela reforma e os interesses dos atores estratégicos, a fim de aumentar a possibilidade de cooperação para sobrevivência das propostas reformadoras.

Neste sentido, diversos são os autores, entre eles Oliveira Viana (1982), Gilberto Freyre (2005), Sérgio Buarque de Holanda (1969), Caio Prado Junior (1963), Florestan Fernandes (1974), Raymundo Faoro (2001), Otávio Ianni (2004), José Murilo de Carvalho (1979), Simon Schwartzman (2003), Edson de Oliveira Nunes (2010), Jessé de Souza (2000), Roberto DaMatta (1997), que ressaltam a permanência, até hoje, de alguma variação dessas características patrimonialistas. Para eles, invariavelmente, o patrimonialismo se encontra, por vezes, sob alguma de suas variações, quais sejam, o

personalismo, favoritismo, clientelismo, coronelismo, mandonismo, corrupção. Formas essas que, conforme aponta Pinho (1998), vem se atualizando e se transmutando para se aparentarem contemporâneas, e, que, em si mesmas, seriam características intrínsecas do povo brasileiro, moldadas sobretudo pela relação histórica entre a sociedade e o Estado (CARDOSO; NUNES, 2015).

Demonstrando, portanto, como, apesar dos esforços governamentais empreendidos, não há uma completa descontinuação dos problemas que cada um desses modelos de gestão buscou enfrentar.

Em resumo, veja que, no tocante aos modelos de gestão pública brasileira, a trajetória da administração pública é marcada por três maiores tentativas de modernização. A primeira, no governo Getúlio Vargas (1930-1945), com uma tentativa de implantação de um modelo com matrizes weberiana; A segunda, durante o Regime Militar (1964-1985), sobretudo com o Decreto-lei nº. 200/1967, que reforçou a descentralização administrativa utilizando-se da administração pública indireta; e, mais recentemente, na década de 1990, a reforma proposta pelo governo FHC (1995-2003), que pretendeu implantar o modelo de administração do tipo gerencial, descentralizando ainda mais a prestação dos bens e serviços públicos, agora contando também com o apoio de instituições de natureza privada.

Entretanto, conforme apresentado ao longo dos textos, uma questão parece manifestar-se: “reformular o Estado para quê?”. Fato que pôde ser observado ao se analisar os empreendimentos desenvolvimentistas vinculados aos projetos reformistas do setor público. Assim, nota-se, por exemplo, à postura estatal tomada pelo governo Varguista de 1930, quando o Estado protagonizou o processo de industrialização por substituição de importação. Ou mesmo, quando se verifica no governo JK, com o Plano de Metas, e que almejou desenvolver ‘50 anos em 5’. De igual maneira, com o governo militar, o qual conferiu ao Estado a responsabilidade pelo desenvolvimento do país por meio do ideal “Brasil Grande”. Não deixando de lembrar do governo FHC (1995-2003), que buscou compatibilizar uma agenda de ampliação da intervenção estatal, tal qual nos moldes do *Welfare State*, junto com uma grave restrição orçamentária.

Denotando, claramente, uma evidente associação entre as reformas propugnadas pelos governos e os seus projetos políticos/desenvolvimentista, sobretudo ao atribuir ao Estado um papel mais ativo e, com isso, responsabilizá-lo como indutor do desenvolvimento econômico-social. Fato que impõe uma maior necessidade de reorganização da máquina administrativa, e, portanto, do aparato burocrático, para torná-lo, assim, mais apto e capaz para concretizar tais fins político-econômicos.

4.4. Aprofundando a Matriz Analítica

Embora seja evidente a variabilidade de perspectivas e interpretações que a literatura sobre capacidades estatais têm empregado em nível internacional, quando se trata da aplicação do conceito no Estado brasileiro, em grande medida, os trabalhos têm se atido ao estudo e análise da burocracia federal, sobretudo quando esta protagoniza um papel desenvolvimentista, ou seja, quando ela se responsabiliza mais ativamente por induzir algumas das principais mudanças estruturais promotoras de crescimento econômico-industrial e social (PEREIRA, 2014).

Nesse sentido, Schneider (2014) elaborou uma retrospectiva da atuação do Estado desenvolvimentista brasileiro desde Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) até o século XXI. Para o autor, embora o Estado brasileiro tenha logrado êxito na promoção do desenvolvimento de alguns setores econômicos, tais como, aeronaves, petróleo, mineração, aço e etanol; em outros, como informática, eletrônicos, café e energia nuclear, não foram tão bem sucedidos. A explicação do autor para essa variação nos resultados alcançados reside na diversidade de capacidade entre as burocracias.

Evans (1993), em sentido semelhante, ao analisar o papel de vários Estados na promoção do desenvolvimento e da industrialização, categorizou a burocracia brasileira como intermediária, em termos de weberianidade. Para ele o Brasil possui determinadas agências e setores com altíssima eficiência, que se assemelham às de países desenvolvidos, contrapondo-se a outras, em que ainda é predominante o clientelismo e a patronagem, e que se aproximaria, em vários aspectos, de uma burocracia predatória, situação que recorda às famosas ilhas ou bolsões de eficiência. O autor ainda complementa seus argumentos explicativos: “Incapaz de transformar a burocracia como um todo, os líderes brasileiros tentaram criar ‘bolsões de eficiência’, modernizando o aparelho do Estado antes por acréscimo do que através de uma transformação ampla” (EVANS, 1993, p. 18).

De igual maneira, outros estudos também enfatizaram a heterogeneidade do Estado brasileiro. Como exemplo, Bersch, Praça e Taylor (2013), ao mapearem as diferentes agências estatais, a partir do resultado da aplicação do *State Capacity Index* (SCI), que foi construído com base em três eixos: força de carreira, especialização e politização. Também concluíram pela existência de ilhas de eficiência e pela grande diferença de capacidade entre essas agências.

Aliás, esta característica, qual seja, da heterogeneidade do Estado brasileiro, é um dos principais pontos ressaltados pela literatura. Nunes (1997), por exemplo, trabalha com a

ideia de gramática política (clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos), indicando a existência de padrões linguísticos institucionalizados na relação entre Estado e sociedade brasileira. A partir de suas considerações, conclui-se que o Estado brasileiro se desenvolveu de forma desigual, ratificando o entendimento de que mescla, em suas estruturas, a presença de burocracias weberianas com outras clientelistas. Na mesma linha, Streek e Thelen (2005) denunciam a existência de ‘camadas burocráticas’, que seriam configuradas pela constituição de novas burocracias, profissionalizadas, sob ou ao lado de antigas, com perfil clientelista.

Outra questão bastante debatida na literatura nacional refere-se a estratégia utilizada pela estrutura burocrática brasileira para blindar algumas agências e setores públicos contra o tradicional clientelismo, ou seja, diz respeito ao ‘insulamento burocrático’. Tema que tem apresentado posições bastante divergentes. Por um lado, autores como Gouvêa (1994) e Geddes (1990) defendem que esta estratégia tem sido um meio necessário para manter os compromissos políticos sem perder de vista os projetos desenvolvimentistas. E, por outro, autores como Nunes (1997) e Diniz (1997), os quais problematizam essa estratégia política, principalmente por ela reduzir os limites de atuação democrática, ao restringir a abrangência da agenda governamental, excluindo a participação de atores, tais como, partidos políticos, Congresso e demandas populares.

Veja que esses estudos reportam-se, em grande medida, às discussões até agora abordadas, sobretudo ao salientar fenômenos como clientelismo, patronagem, corporativismo, insulamento, camadas burocráticas, ilhas ou bolsões de eficiência, heterogeneidade do Estado, enfim. Fatores que, de uma forma ou de outra, interferem diretamente nos resultados alcançados por uma burocracia pública.

Mas, afinal, diante das variações de definições e aplicações para o conceito, quais capacidades realmente são importantes para que um ente estatal possa prover resultados efetivos e concretos a sua sociedade? Quais variáveis e/ou indicadores são capazes efetivamente de explicar os resultados alcançados por um governo?

Embora esta não seja uma resposta simples, nota-se que, mesmo frente às diversas variações conceituais empregadas, alguns desses posicionamentos parecem assemelhar-se. Dentre eles, destaca-se na literatura a atribuição da "qualidade e profissionalização" de uma burocracia como as capacidades mais utilizadas para prever o que acontecerá com uma política pública (BÄCK; HADENIUS, 2008; EVANS; RAUCH, 1999; GEDDES, 1994; HENDRIX, 2010; SOUZA, 2015; AGUIAR; LIMA, 2019), ou seja, utilizam-se da hipótese de que um quadro de profissionais qualificados, com perspectivas de carreira, geraria

melhores impactos no desenho da máquina pública, nos processos e nos resultados por ela alcançados, repercutindo, por fim, na qualidade de um governo.

Veja que, assim procedendo, essa perspectiva se alinha à tradição de se utilizar das características weberianas de uma burocracia, neste caso, sua qualidade e profissionalização, como variáveis reflexas de capacidade estatal, e, por isso, condição necessária para se obter a qualidade nas políticas públicas e/ou dos governos. Embora, seja sabido, que estas qualidades, sozinhas, não sejam suficientes para tal. Dessa forma, filiam-se a esta corrente trabalhos como os de Souza (2016, 2017), Batista (2015), Marengo, Strohschoen e Joner (2017b), Marengo (2017) e Grin *et al.* (2018).

Souza (2016), por exemplo, comparou a profissionalização, a qualificação e a forma de recrutamento dos servidores públicos do Brasil e da Argentina, com vistas ao entendimento de suas capacidades de implementação de políticas públicas. Os resultados apontaram para a não uniformidade de distribuição das capacidades burocráticas em ambos os países, fato explicado, em grande medida, pelas distintas reformas constitucionais e institucionais pelas quais eles passaram, ou seja, pela própria dependência de trajetória (*path dependence*) desses países. Em outro trabalho, Souza (2017) analisou o processo de modernização do Estado brasileiro buscando associá-lo a noção de capacidade estatal, em especial, a profissionalização da burocracia federal. Para a autora, embora existissem diversos mecanismos utilizados pelos distintos governos para o recrutamento de sua burocracia, o Executivo federal sempre foi capaz implementar suas políticas públicas mais estratégicas. Entretanto, após a redemocratização, o Executivo federal passou a recrutar sua burocracia predominantemente por meio de concursos, havendo hoje uma burocracia mais consolidada e atuante, contudo, ainda, incompleta em algumas áreas de políticas públicas. Evidenciando que algumas das dimensões de uma burocracia tipicamente weberiana foram atendidas, enquanto outras ainda precisam ser institucionalizadas, o que, portanto, prejudicaria a capacidade geral de o Estado promover suas ações.

Já Batista (2015), analisou o processo de implementação de políticas que fazem uso de recursos federais, tendo como *proxy* de desempenho as irregularidades identificadas na implementação a partir de dados correccionais da Controladoria Geral da União (CGU). Os resultados apontam para que o maior número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior, são responsáveis por uma menor frequência de irregularidades no uso de recursos. Ratificando a importância da qualidade da burocracia para explicar a qualidade de implementação de políticas descentralizadas.

De igual maneira, Evans e Rauch (1999), identificaram uma associação entre a profissionalização do serviço público e o desempenho econômico. Para isso, utilizaram-se de um “grau de weberianidade”, composto por indicadores correlatos ao recrutamento meritocrático, carreiras previsíveis e de longo prazo, e que foram aplicados em 35 países. Para os autores essas características weberianas aumentariam significativamente as perspectivas de crescimento econômico de um país.

Com resultado semelhante, Marengo (2017a), utilizando-se dos “estatutários com formação superior” como *proxy* de uma burocracia profissional, buscou identificar em que medida tal burocracia poderia se associar à uma maior chance de implementação de agenda de políticas urbanas. Os resultados evidenciaram que a presença de burocracia profissional mostrou-se robusta para explicar as chances de introdução de legislação regulatória sobre o espaço urbano nos municípios. Em direção semelhante, Marengo, Strohschoen e Joner (2017b), utilizando-se da “escala weberiana” proposta por Evans e Rauch (1999), operacionalizada pela proporção de “estatutários com formação superior”. Para mostrar que municípios com serviço público mais profissionalizado têm maiores chances de aumentar suas arrecadações do IPTU.

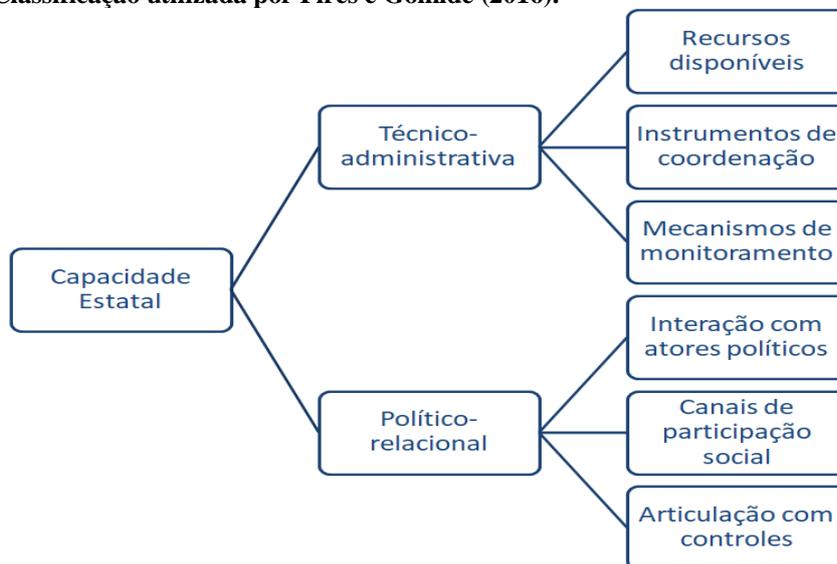
Por fim, Grin *et al.* (2018) testaram se o conceito de capacidade estatal, quando aplicado à gestão municipal, conseguiria explicar o seu desempenho fiscal. Das dimensões de capacidades estatais analisadas, a de natureza política foi a que apresentou melhores efeitos na explicação do desempenho na gestão fiscal municipal. Da mesma forma que o preparo técnico do funcionalismo municipal, medidos por sua escolaridade formal, o qual também se mostrou significativo na explicação dos resultados financeiros. Assim, mais uma vez, os resultados sugerem que a qualidade burocrática é um fator decisivo para a existência de um bom governo.

Mas qual é efetivamente a matriz analítica utilizada para aplicação neste trabalho?

De acordo com a visão teórica apresentada até aqui, é importante entender as características constitutivas do Estado e de sua burocracia para, a partir daí, compreender os possíveis mecanismos causais que repercutem nos resultados das ações estatais. Entretanto, é igualmente importante compreender as relações que este ente estabelece com outros atores políticos e econômicos. Nesse contexto, embora o conceito seja multidimensional (VOM HAU, 2012), a literatura tem convergido no sentido de categorizar o conceito de capacidade estatal em duas grandes dimensões distintas, mas inter-relacionadas: a primeira, de natureza burocrática ou weberiana; já a segunda, vinculada ao plano político/democrático ou relacional. Essa linha de raciocínio respalda-se, por exemplo, nos

trabalhos de Pires e Gomide (2016) e Evans (2011). Nesse sentido, Pires e Gomide (2016), por exemplo, classificaram o conceito de capacidade estatal, conforme Figura 02:

FIGURA 02: Classificação utilizada por Pires e Gomide (2016).



Fonte: Pires e Gomide (2016).

Já para Evans (2011), conforme já explanado, às capacidades estatais necessárias para materialização das políticas públicas se consubstanciarão no potencial de o Estado conseguir combinar, ao mesmo tempo, autonomia e parceria. Em que “autonomia” entenderia-se pela independência política que a burocracia possuiria para agir imparcialmente em prol do interesse público. E “parceria” pelo vínculo do Estado à sociedade, o qual seria capaz de direcionar as ações daqueles em benefício destes.

Note-se que os conceitos plasmados pelos respectivos autores são bastantes semelhantes, principalmente no que se refere a noção de capacidade técnico-burocrática, a qual está estruturada em torno dos principais pressupostos encontrados na literatura weberiana, e, como tal, corresponderia a um corpo burocrático coeso, especializado e competente (EVANS, 2004; VAZ, 2014).

Já no que tange às capacidades políticos/relacionais do Estado, ambos os autores supramencionados entendem-na como a possibilidade desta em dar rumos ou criar direções às ações do Estado. Entretanto, autores como Aberbach *et. al* (1981), Pierre (1995) e Rouban (2010) complementam ao afirmar que há pelo menos três abordagens distintas sobre o tema politização na administração pública, quais sejam: (1) a politização como participação do servidor público na tomada de decisão política; (2) a politização como controle de nomeações e carreiras; e, (3) a politização como envolvimento político dos

servidores públicos. Relembra-se que em todas essas formas haveria uma interlocução burocracia-sociedade.

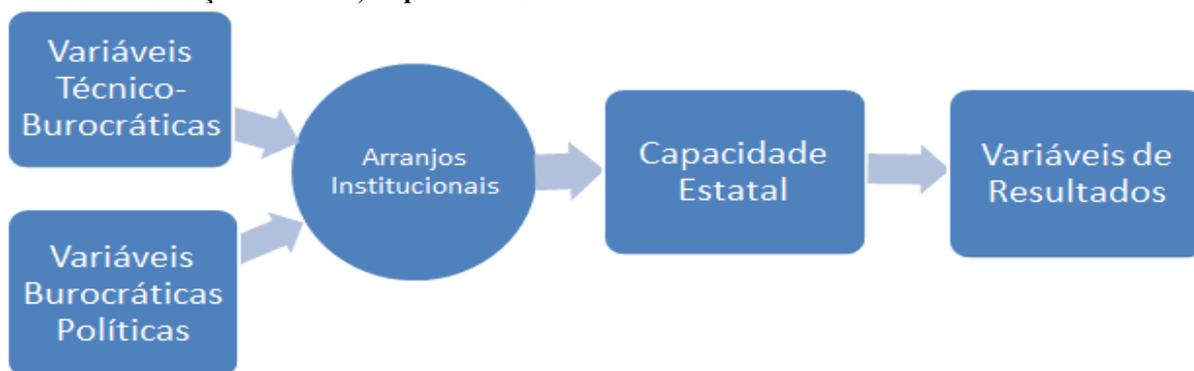
Nessa perspectiva, trabalha-se com pressuposto de que a implementação de determinadas políticas públicas obriga a estruturação de certo aparato institucional, muitas das vezes, de elevada complexidade. Este, por sua vez, para ser capaz de materializar e efetivar as políticas públicas de sua responsabilidade necessitaria do apoio e da coordenação promovidas, normalmente, pelos detentores de Cargos Comissionados (CC's), os quais, em uma estrutura burocrática, ou seja, hierarquizada, são fundamentais para o alcance e materialização das políticas². Na verdade, são eles que, geralmente, se incumbem por conectar as fases de formulação e implementação em um processo de política pública (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), além de terem, normalmente, maior discricionariedade na orientação e direcionamento da implementação ou mesmo da intervenção na formulação da agenda.

Por esta razão, acredita-se que a lógica que perfaz a politização “como controle de nomeações e carreiras”, mais especificamente, no que concerne aos CC's, seriam fundamentais para o alcance e efetividade das políticas públicas. Além de ela se relacionar com a dimensão político/relacional das capacidades estatais municipais.

De forma distinta, conforme será discutido posteriormente, a própria existência desses CC's tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto de aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão dos órgãos envolvidos. Na medida em que seria uma tentativa de o governo eleito pela maioria impor a vontade de seu eleitorado junto a burocracia, para que esta a execute. Burocracia esta que foi erigida sob a perspectiva de ser sempre imparcial.

Seguindo este raciocínio, este trabalho fundamenta-se na proposição de que os resultados alcançados pelos arranjos institucionais municipais em um contexto democrático é consequência da materialização dessas duas dimensões específicas de capacidade estatal, quais sejam, as compostas por variáveis técnico-burocráticas e as por variáveis político-relacionais. Conforme Figura 03:

² Ver discussão sobre burocracia de médio escalão, disponíveis, por exemplo, em Cavalcante e Lotta (2015), Oliveira e Abrucio (2011) e Howlett (2011).

FIGURA 03: Relação Variáveis, Capacidade Estatal e Resultados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em que, de forma sucinta, basicamente, a escolha dos objetivos e rumos a serem tomados é o campo específico das variáveis políticas, ao passo que a prestação de serviços para atingir tais objetivos é a área própria das variáveis técnico-administrativa (PIMENTEL, 2016).

Isto posto, e, frente a hipótese deste trabalho, a qual acredita que a existência de quadros profissionais mais capacitados e profissionalizados, ao que denominou-se de “qualidade burocrática”, aumentaria a probabilidade de o município apresentar melhores resultados em termos de desempenho. Esta tese analisará o efeito da existência dessa variável, qual seja, da “qualidade burocrática”, no desempenho municipal. Ou, de maneira mais precisa, analisando os efeitos da presença dela primeiramente em todo o corpo burocrático e, logo em seguida, especificamente nos CC’s dessa burocracia. Sempre tentando encontrar nexos causal entre os resultados alcançados por essa burocracia a existência dessas características organizacionais.

Entretanto, dado a complexidade e interconexão entre as diversas variáveis, para evitar possíveis enviesamento das análises, e, com isso, alcançar os resultados pretendidos, outras variáveis organizacionais tiveram que ser inseridas no trabalho, como, por exemplo, a “quantidade de servidores por habitante” e a “quantidade de CC’s por habitante”.

Assim, de forma sucinta, num primeiro momento buscar-se-á, por meio da seleção de municípios que apresentam casos extremos nas variáveis definidas como *proxy* de desempenho estatal, identificar se a variável “qualidade burocrática” é relevante na explicação dos resultados alcançados por ele. Já num segundo momento, por meio da identificação dos municípios mais capacitados nos CC’s, buscar-se-á vinculá-los à *proxy* de desempenho, numa tentativa de que a “qualidade burocrática” possa ser explicativa dos resultados obtidos.

Por fim, quanto às variáveis definidas como *proxy* de desempenho, estas, por sua vez, serão mensuradas por meio de indicadores de contexto, sinônimos de qualidade de gestão ou de vida do cidadão.

Além disso, obviamente, essas análises serão realizadas após um breve estudo exploratório geral da situação atual desses municípios.

5. Municípios importam na implementação? Um Mapeamento de suas Capacidades

Há uma percepção convergente na literatura: a progressiva participação que os entes subnacionais brasileiros têm alcançando na provisão de bens e serviços públicos à população (REZENDE, 1995; ALMEIDA, 1996; SERRA; AFONSO, 1999; ARRETCHE, 1999, 2000). Fato que se acelerou, notadamente, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que repactuou a distribuição administrativa, fiscal e política dos entes nacionais, redeterminando, por conseguinte, as competências sobre quem deveria implementar cada tipo de política pública.

Um dos resultados acarretados com todas essas alterações foi a elevação do município à condição de ente federado; outro, foi a sua responsabilização pela implementação de grande parte das políticas públicas, antes a cargo da União e dos estados.

Se os municípios assumiram, por um lado, uma função de promotores de *Welfare*, sendo os responsáveis por assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações; por outro, também assumiram uma função desenvolvimentista, ao passarem a atuar na promoção do desenvolvimento econômico local. Fato que suscitou o estabelecimento de um novo tipo de relacionamento com o setor privado (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Entretanto, todas essas mudanças não ocorreram, assim, de forma tão linear, visto que os mais de 5.500 municípios não eram e não são tão homogêneos em suas receitas fiscais, em seus problemas sociais, muito menos em suas estruturas burocrático-institucionais, definidoras da capacidade estatal, e necessárias à boa implementação dessas políticas públicas. E é isso que este capítulo buscou desvendar: qual o percurso histórico os municípios passaram para chegar até a conformação atual.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é tentar esclarecer, de forma exploratória, a realidade dos municípios brasileiros no que se refere à implementação de políticas públicas. Para isto, neste capítulo, averiguou-se como está distribuída a capacitação do corpo de funcionários municipais ao longo do território nacional no período recente. Verificando, por fim, o grau de variabilidade das estruturas burocráticas que esses municípios possuem para execução das políticas públicas, utilizando-se do conceito de construção de capacidade burocrática, sob a vertente qualificação profissional da burocracia.

De forma empírica, esta proposta avança no sentido de mapear minimamente as estruturas governamentais municipais brasileiras, a partir de uma medida objetiva, qual seja, a especialização técnica do seu corpo de funcionários.

Assim procedendo, este capítulo se alinha a autores, como, por exemplo, Martins (1985); Schneider (1987); Geddes (1994), Evans (2004), Whitehead (2006) e Bersch, Praça e Taylor (2013), cujos estudos buscaram identificar e mapear as ilhas de excelência técnica, em meio ao clientelismo e patronagem presentes nas estruturas governamentais do Brasil.

5.1. A CF/88 e a Descentralização das Políticas Públicas

O período histórico que precedeu a CF/88 foi produto de uma intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam, em última análise, consolidar-se no processo constituinte, com propostas de cunho democrático (MACIEL, 2007).

Cabe lembrar que, naquele momento, do ponto de vista externo, as nações vivenciavam um contexto pós-crise do petróleo, um colapso do sistema financeiro internacional e uma necessidade de adaptação à III Revolução Industrial e à globalização, que se traduziam, por todo mundo, em pressões em prol das políticas de estabilização e ajuste econômico (DINIZ, 1996). Do ponto de vista nacional, o Brasil passava por um agravamento do processo inflacionário, uma consciência cada vez maior da deterioração do antigo modelo de Estado e, principalmente, a existência de uma demanda interna, cada vez maior, por políticas sociais e intervencionistas, ao ponto de comprometer a governabilidade do país (MACIEL, 2007).

Assim, paradoxalmente, enquanto o resto do mundo dismantela as estruturas do Estado do Bem-Estar Social, no Brasil, a CF/88 inovava, ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais, com diretrizes de universalização e igualdade de acesso, típicas daquele modelo de Estado (FRANZESE; ABRÚCIO, 2009). Nota-se, claramente, uma contradição em todo esse processo, que fazia conviverem, no mesmo pleito, uma restrição orçamentária de nível mundial e uma ampliação do papel do Estado, sob a forma de *Welfare State*, em nível nacional.

No intuito de dirimir este dilema, a solução encontrada pela Constituinte vinha ao encontro das demandas locais por mais poder político, da necessidade de redemocratização do aparelho estatal, da necessidade de o Estado aumentar sua transparência e *accountability* nas decisões e responsabilização dos governantes, e da imposição social para imprimir maior eficiência e eficácia nas ações governamentais: a descentralização estatal (MÉDICI, 1995; LOBO, 1995; VELOSO *et al.*, 2011).

Do ponto de vista ideológico, a lógica corrente mundial era de privatização, desconcentração, delegação, transferências de atribuições, enfim, diversos mecanismos tendentes à descentralização estatal. Ao que se tornou, posteriormente, receituário de

sucesso econômico recomendado pelo Consenso de Washington e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, o discurso descentralizador era inquestionável, reinando quase que com absoluto consenso sobre suas virtudes, e considerado a solução, tanto pela esquerda como pela direita, para grande parte dos problemas que o Estado possuía (ARRETCHE, 1996).

Na prática, a implantação de todos esses mecanismos foi operacionalizada por meio de uma radical descentralização política do Estado, principalmente, com o discurso de superar as práticas governamentais centralizadoras do período anterior e de construção de uma nova agenda política, ancorada em uma gestão do tipo participativa e democrática (FRANZECE; ABRUCIO, 2009; RIBEIRO, 2013; CARDOSO; NUNES, 2015), impingindo, ao mesmo tempo, eficiência e eficácia à gestão pública (TIBÉOUT, 1956; OATES, 1972; ARRETCHE, 1996).

Entretanto, embora tal discurso tenha sido disseminado, a verdade é que, com a redemocratização proporcionada pela CF/88, reequilibraram-se as condições de negociação entre as elites locais, regionais e federais, mitigando as diferenças de poder da barganha federativa. Isso ocorreu, notadamente, pelo fato de as elites locais voltarem a ter acesso à máquina pública e à retomada do controle eleitoral (ARRETCHE, 1996).

Assim, a partir de 1988, o papel do município ganha um destaque nunca antes visto, assumindo poderes políticos, administrativos, jurídicos, capacidade fiscal e atribuições constitucionais, sendo elevado à condição de ente federado (LASSANCE, 2007, 2012; RIBEIRO, 2013).

Embora, em tese, a descentralização chegasse para solucionar diversos problemas estatais, esta, de fato, não se materializou, de forma equânime, nas políticas públicas, entre os mais de 5.500 municípios e entre todas as políticas sociais descentralizadas (REZENDE, 1995; ARRETCHE, 1999). Diversas são as razões para isso. Primeiro, pelas próprias características específicas dos municípios, as quais não permitiam soluções uniformes aos diversos problemas, além do que, para a maioria, sequer possibilitavam receitas fiscais mínimas para sua sobrevivência. Isto somado aos desequilíbrios entre as capacidades estatais existentes.

A segunda razão era que, naquele momento, havia pouca articulação vertical e horizontal entre os três níveis de governo, além de poucas ferramentas jurídicas hábeis para solução dos problemas decorrentes de conflitos intergovernamentais (RIBEIRO, 2013).

Esse fato pôde ser explicado pela própria complexidade do modelo institucional de federalismo cooperativo, o qual prevê uma gama de competências privativas a cada ente

federado, além de competências comuns a todos. Isso pressupunha a pré-existência de relações intergovernamentais e de convergência, entre as diferentes forças políticas, sobre o grau de responsabilidade e atribuições concretas de cada nível de governo na provisão das políticas (RIBEIRO, 2013). Além disso, denotava também a pré-existência dos mecanismos jurídicos hábeis que permitissem a confluência legal desses interesses comuns.

E, em terceiro lugar, porque, embora a descentralização tributária tenha sido bem definida na CF/88 e nas leis do Código Tributário Nacional, o mesmo não ocorreu em relação às políticas sociais, as quais foram gradativamente detalhadas e postas em execução ao longo da década de 1990 (ARRETCHE, 1999). Soma-se ainda a peculiaridade de que, em grande medida, estivessem suas implementações condicionadas às estratégias de combate à inflação ou à falta de recurso para efetiva realização, fato comum àquela época (ABRÚCIO; COSTA, 1998; SOUZA, 1998; FERNANDES, 1998).

Assim, a efetiva descentralização das políticas públicas se caracterizou por um processo que assumiu ritmos diferentes nos diversos entes subnacionais, como também entre as diversas políticas sociais (MÉDICI, 1995; REZENDE, 1995; SILVA; COSTA, 1995; ALMEIDA, 1996; ARRETCHE, 1999; RIBEIRO, 2013). Isto para não colocar em pauta o fato de o Brasil já ser, historicamente, marcado por disparidades inter e intrarregionais (SOUZA, 1998).

5.2. A redefinição do papel do Governo Municipal

De fato, o que se observou, no primeiro momento, pós-CF/88, foi uma maior descentralização de recursos financeiros aos municípios do que de atribuições propriamente ditas, as quais permaneceram sob o jugo da União. Situação agravada pelo fato de ter havido um aumento das responsabilidades do Estado, por causa da inserção de princípios tendentes à universalização de direitos aos cidadãos.

Assim, a sobrecarga de responsabilidades da União fez que esta aumentasse, gradativamente, os tributos, sob a forma de contribuições sociais. Entretanto, estes novos tributos já nasciam vinculados a benefícios específicos da seguridade social, deixando aos municípios a responsabilidade de ampliação da prestação de serviços públicos nas atividades em que a capacidade financeira da União havia diminuído (VELOSO *et al.*, 2011).

Assim, gradativamente, os municípios foram ampliando seu escopo de atuação, “assumindo até mesmo as políticas que estavam em áreas de sombra no desenho institucional ou sob a forma de competências comuns ou concorrentes” (LASSANCE,

2012, p. 28), e, conseqüentemente, ampliando seus coeficientes de participação nos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) (BOUERI *et al.*, 2009).

Como consequência de todo esse processo descentralizador, deu-se um esvaziamento das competências federais, as quais foram transferidas, gradativamente, aos estados e, principalmente, aos municípios, desonerando a União de encargos e atribuições historicamente de sua competência.

Quanto aos estados, estes retraíram-se em sua atuação em programas sociais, visto que, além de não terem auferido aumento de receita tributária na CF/88, passaram por uma grave crise fiscal nos anos 90, em grande medida, decorrentes dos planos de ajustes macroeconômicos e contra-inflacionários do governo FHC (1995 – 2002). Motivo que gerou uma dinâmica autofágica entre governadores, estados vizinhos e a União (LASSANCE, 2012), em busca de recursos escassos, e que foi marcada por um momento de fragmentação, competição e disputas, típicas de um federalismo predatório (ABRÚCIO, 1998).

Acresce-se que, naquele momento, os governos estaduais viviam uma herança de estagnação econômica dos anos 80, com a privatização dos bancos públicos estaduais e uma longa tradição de endividamento dos governantes anteriores, os quais deixavam os governos subsequentes com dívidas impagáveis, estruturas desmanteladas, inchadas e viciadas (ABRÚCIO, 1998).

Tudo isso se refletiu num declínio do poder dos governadores de estado e, por conseguinte, numa alteração na dinâmica das políticas públicas, agora se descentralizando ainda mais. A partir daquele momento, ou as transferências das funções e dos recursos do nível central passavam a ser feitas diretamente nos níveis municipais, ou em forma de subsídios, por parte do governo central, com execução pelos municípios.

Isso pode ser compreendido, conforme Rezende e Afonso (2002, p. 19): “razões políticas e argumentos de eficácia resultaram em uma menor participação dos estados em relação aos municípios, já que estes possuíam melhores condições de atender as necessidades da comunidade local”.

Este fato também pôde ser explicado pela alteração na lógica de implementação de políticas da União. Ao constatar que os municípios haviam assumidos uma grande quantidade de responsabilidades e que, em sua maioria, não possuíam capacidades estatais adequadas para implementação dessas políticas públicas, a União passou a utilizar de estratégias de cooperação induzida, utilizando-se de instrumentos que facilitariam a adesão municipal aos programas políticos (LASSANCE, 2012). Neste sentido, o governo federal

passou a ser “menos um gastador e mais um transferidor de recursos arrecadados pela União” aos agentes executores (ORAIR; GOBETTI, 2010, p. 30).

Assim, conforme observado, a confluência de diversos fatores e atores acabou elevando os municípios à agentes de relevo no arranjo político federativo nacional, além de torná-los o principal agente implementador de políticas públicas. Pois, tanto as políticas formuladas por eles, quanto as formuladas pelo governo central, passaram a ter a implementação executada nos municípios.

Então, os municípios saíram de uma posição de “agente administrativo”, nos governos autoritários, para serem “entes autônomos”, com a redemocratização, e com a responsabilidade de implementar a maior parte das políticas públicas entregues à população (ALMEIDA, 1996). Isso alterou, por conseguinte, o *locus* de produção de políticas públicas no Brasil (SOUZA, 1998; ARRETCHE, 1999, 2000).

Note-se que, se por um lado a repactuação federativa da CF/88 impôs ao governo municipal uma responsabilidade maior pela provisão de uma vasta gama de política sociais, atuando na promoção de *Welfare*, por outro, o contexto global impôs à municipalidade a necessidade de também promover o desenvolvimento econômico local.

Abrucio e Couto (1996) ressaltam que uma das explicações para o fato de os governos locais terem passado a intervir também nos rumos do desenvolvimento econômico local foi a crise do modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro, o qual vigorou desde a era Vargas.

Assim, o que se observou foi que, além da propagação de diversas secretarias de desenvolvimento econômico nos municípios, responsáveis por atrair empresas investidoras e fomentar seu desenvolvimento, surgiram também diversas iniciativas na promoção de políticas públicas direcionadas à geração de emprego e de renda, como, por exemplo, o “Banco do Povo”, de Porto Alegre- RS, voltado ao financiamento de pequenos negócios; ou, ainda, o “Programa de Geração de Emprego e Renda” da cidade de Quixadá- CE, voltado à capacitação de mão-de-obra, financiamento de pequenos empreendimentos e formação de associações e cooperativas, reduzindo o custo dos participantes junto à Secretaria Municipal de Ação Social em até 50%; ou mesmo o programa de renda mínima da cidade de Campinas- SP, que obteve um grande sucesso em sua implementação (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Outro exemplo de atuação municipal que evidencia as funções assumidas pelos governos locais é a intervenção na seara habitacional, promovendo *welfare*, por um lado, e fomentando o desenvolvimento, por outro.

Percebe-se que uma das características comuns a esses programas é que possuíam, em sua maioria, o intuito de garantir, minimamente, a renda e o emprego dos habitantes daquelas regiões. Outra, foi o esforço que a estrutura burocrática municipal passou a fazer, no intuito de conciliar os múltiplos interesses setoriais relevantes da sociedade local em programas que fomentassem o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, o desempenho social local.

Abrucio e Couto (1996) complementam que:

Este tipo de atuação voltado ao desenvolvimento local é, ao menos no caso brasileiro, uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios. Trata-se de uma verdadeira reinvenção do governo, que envolve novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, superando as formas limitadas, porém indispensáveis de representação política da democracia liberal, através da criação de outros dispositivos políticos para a agregação e a articulação de interesses (ABRUCIO; COUTO, 1996. p. 41).

Este posicionamento relembra alguns autores de tradição tipicamente desenvolvimentistas, tais como Gerschenkron (2015), Albert Hirschman (1984), Rosestein-Rodan (2010), Alice Amsden (1989) e Robert Wade (1990). Nota-se que uma característica que se faz presente nas ideias desses autores é a de que são as sólidas conexões entre o Estado e os grupos sociais os pilares para o desempenho estatal, e, conseqüentemente, da eficácia no desenvolvimento.

Outra consequência observada por Evans (2004) é que, diante dessas perspectivas desenvolvimentistas, o próprio papel do Estado se altera, pois, na visão weberiana clássica, o Estado deveria ser basicamente imparcial em seus atos, preocupando-se em evitar a locupletação pelo príncipe das riquezas públicas, além de manter minimamente a paz interna e a justiça. Atuação mínima e condizente com a economia liberal smithiana daquela época. Fato que passa a não se tornar mais suficiente, em face a essa nova perspectiva desenvolvimentista, posto que, agora, além de imparcial na busca do bem comum, ao Estado é necessário que este seja parcial, ao intervir, agressivamente, em favor do empresariado e do desenvolvimento local.

Ressalta-se que este posicionamento traz à tona, novamente, as estruturas burocráticas que os governos locais possuem para levar a cabo a obrigação de prover bens e serviços à população. Soma-se isto aos fatores decorrentes do processo de formação do federalismo brasileiro e do processo de descentralização das políticas públicas, os quais

acabaram por colocar os municípios brasileiros no centro do debate dos processos de implementação.

Diante disso, faz-se necessário um estudo mais aprofundado da situação atual das estruturas administrativas dos municípios brasileiros, sobretudo quanto às distribuições no quesito capacidade estatal, dado que este elemento é hoje um importante elo explicativo da situação dos municípios atuais e futuras sob o ponto de vista de implementação de políticas públicas.

5.3. Materiais e Métodos

Inicialmente, foi feita uma análise exploratórias sobre essas estruturas administrativas. Para operacionalizar o conceito “profissionalização da burocracia”, criou-se um fator resultante da média aritmética ponderada dos quantitativos de servidores aplicados a pesos, de acordo com a formação. Em seguida, este foi dividido pelo quantitativo total de servidores, a fim de padronizá-los uns aos outros, conforme fórmula a seguir:

$$\frac{((Serv.SemInst * 1) + (Serv.Fund * 2) + (Serv.Méd * 3) + (Serv.Sup * 4) + (Serv.Pós * 5))}{15}$$

Total.Servidores Administração Direta

Logo em seguida, foi realizada uma análise da distribuição dessas capacidades técnicas sobre o território nacional. Adicionalmente, foi feita uma avaliação, por meio da análise de dependência espacial global (Moran) e local (Lisa), sobre o grau de dependência, umas das outras, em que estas estruturas se encontram. Também, operou se uma Regressão Logística Binária, no intuito de detectar se a capacidade dos servidores municipais seria um bom preditor da existência de administração indireta. Por fim, testou se, por meio de testes *t*, se haveria diferença de capacidades existentes entre as classes de municípios.

Como informado anteriormente, os dados foram retirados do Perfil dos Municípios Brasileiros- Munic- elaborado pelo IBGE e da base de dados do iPOC-UFRGS. O período do levantamento foi o de 2005 e 2014. O universo de análise foram os 5.570 municípios brasileiros.

5.4. Distribuição das Capacidades Municipais: Resultados e Discussões

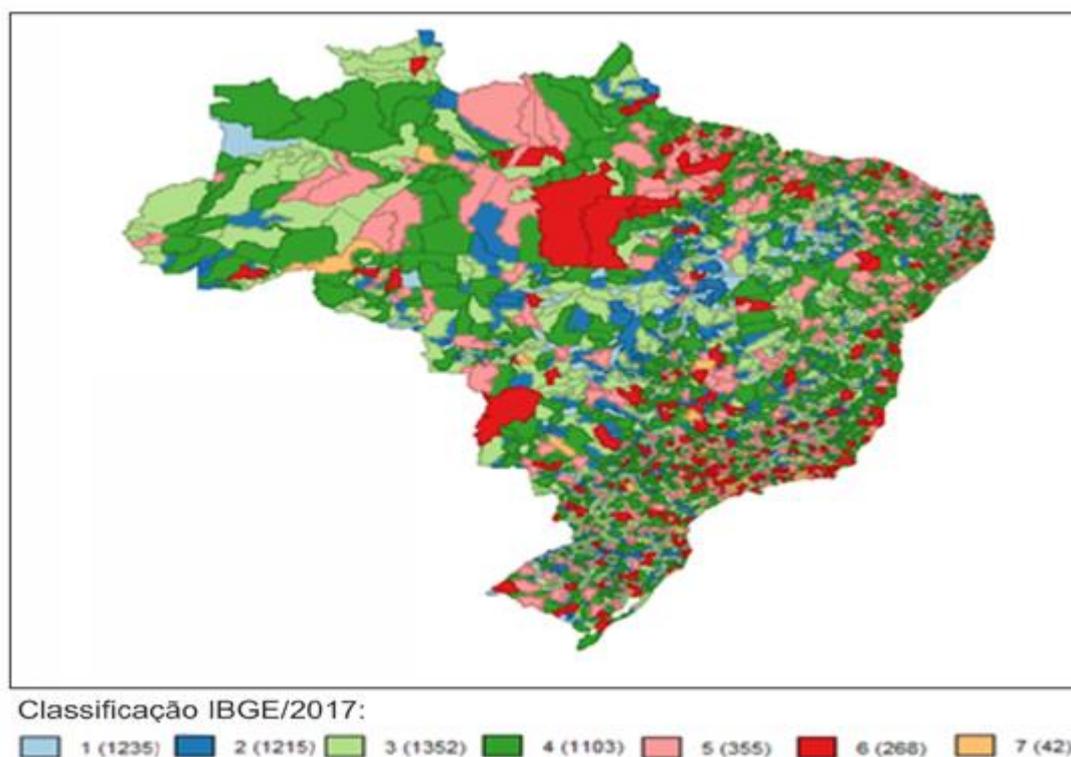
O Brasil possui uma estrutura federativa que combina centralização da coordenação e agenda de políticas públicas, com descentralização na implementação dessas políticas. Ele

é composto por 26 estados e um Distrito Federal, o qual possui competências tanto estaduais como municipais.

Segundo dados do MUNIC/IBGE, em 2017, o país possuía 5570 municípios, cada qual governado por um prefeito e secretários, além de vereadores eleitos por representação proporcional, os quais compõem a Câmara Municipal.

Seguindo a classificação do IBGE quanto ao tamanho desses municípios, eles podem se categorizar como: (1) até 5.000 habitantes; (2) de 5.001 até 10.000 habitantes; (3) de 10.001 até 20.000 habitantes; (4) de 20.001 até 50.000 habitantes; (5) de 50.001 até 100.000 habitantes; (6) de 100.001 até 500.000 habitantes; e (7) maior que 500.000 habitantes.

FIGURA 04: Distribuição territorial segundo classificação dos municípios pelo IBGE.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

O menor desses municípios é Serra da Saudade- MG, com 812 habitantes, e o maior deles é São Paulo- SP, com 12.106.920 pessoas. Ao se fazer uma análise geral, observa-se que, enquanto mais de 88% dos municípios são categorizados como possuidores de menos de 50.000 habitantes, estes são responsáveis por menos de 32% da população total. Por outro lado, observa-se que menos de 12% dos municípios (que possuem população superior a 50.000 habitantes) concentram mais de 68% da população e se localizam, principalmente, nas capitais dos estados.

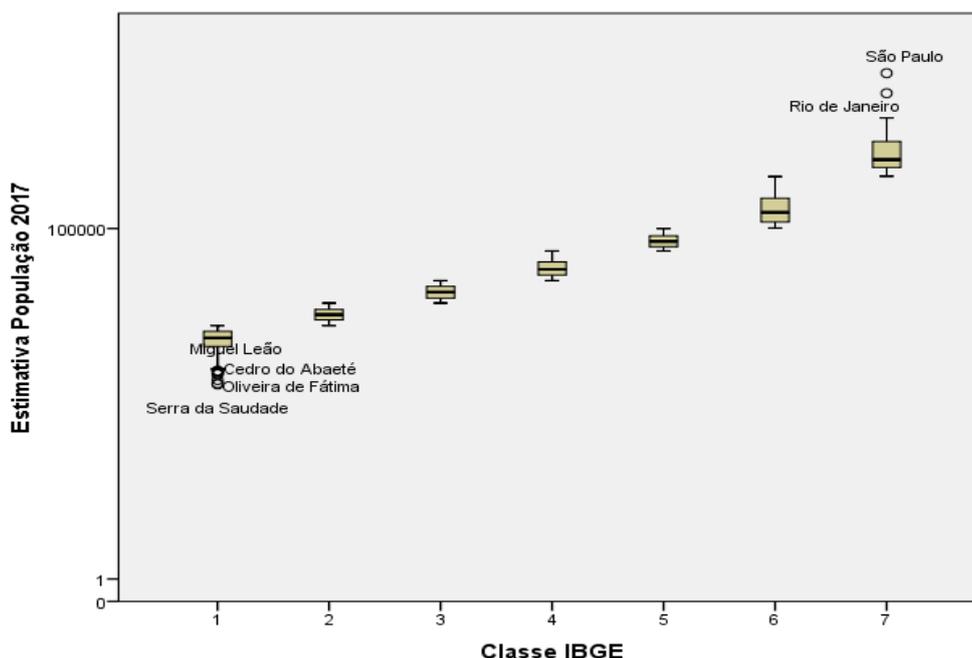
FIGURA 05: Município, Tamanho e População.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Conforme se observa na Figura 06, a distribuição populacional entre as categorias está aparentemente normal, destacando-se apenas os grandes municípios e os muito pequenos como *out-liers*.

FIGURA 06: Análise da Distribuição populacional das categorias de municípios.



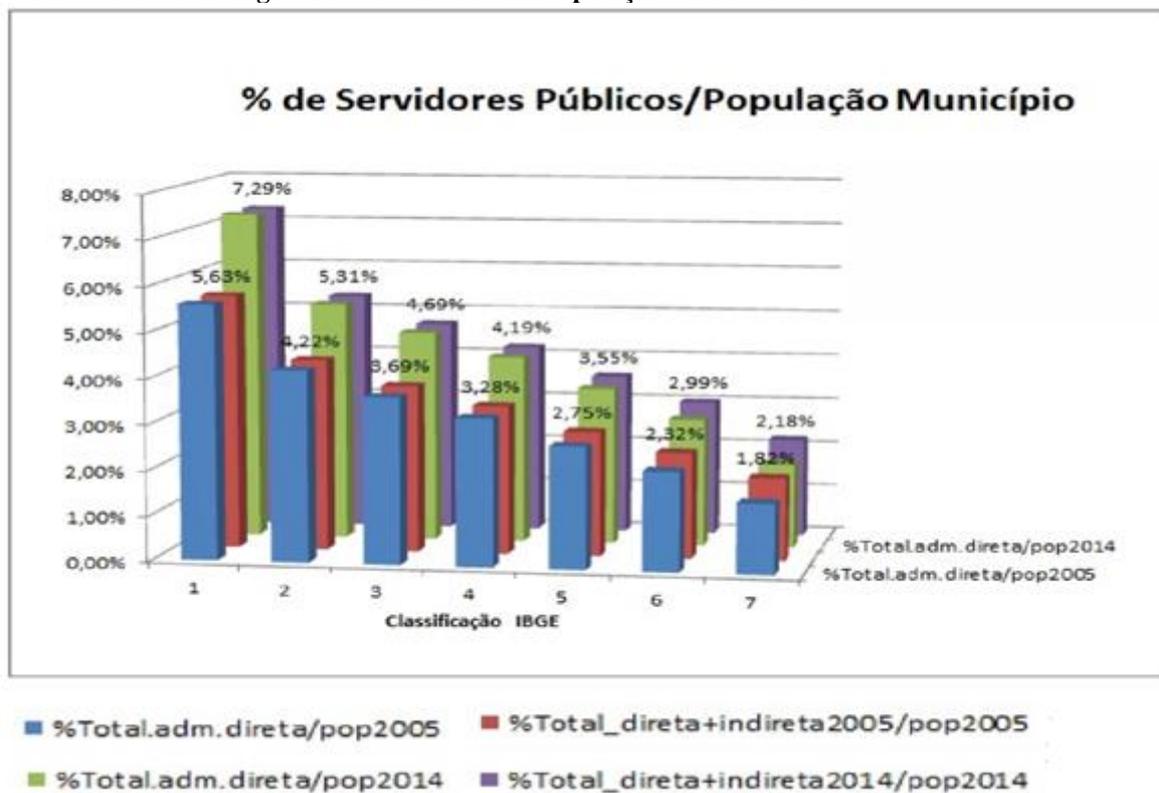
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Por outro lado, quanto à composição administrativa desses municípios, há grande variedade, o que não deixa de ser um grande desafio na busca por padrões de composição e ajustamentos institucionais.

Assim, ao se medir o percentual de servidores públicos municipais em relação à população total de sua cidade, note que este decresce à medida que a população aumenta.

Enquanto nos municípios com população inferior a 5.000 habitantes chega-se a média de 7% da população vinculadas ao serviço público municipal, nos grandes centros, aproxima-se de 2% da população.

FIGURA 07: Porcentagem Servidores Públicos/População 2005 e 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Neste quesito, Marengo (2017a) testou a existência de correlação entre os municípios com economias mais dinâmicas, os quais possuiriam maior arrecadação fiscal, e, conseqüentemente, teriam a possibilidade de contratação de mais funcionários, e, por isso, ter uma maior quantidade de servidores. O resultado encontrado foi divergente do que se esperava. Segundo ele, quanto maior a quantidade de servidores municipais em relação a população local, menor a renda *per capita*. Isso sugere que é a não existência de oportunidades econômicas locais que pressionaria a administração pública local a absorver esse capital humano e demandaria a criação de maiores empregos públicos. Fato que pode ser percebido na tabela abaixo:

TABELA 01: Maior Valor adicionado ao PIB/Classificação do Município pelo IBGE

Classificação do Município pela População 2017	Maior Valor Adicionado Bruto*									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Até 5.000	714	94	95	14	239	9	44	2	4	20
5.001 a 10.000	694	41	212	5	160	5	65	3	9	21
10.001 a 20.000	762	12	339	12	66	8	69	4	26	21
20.001 a 50.000	510	7	411	11	58	6	61	3	17	19
50.001 a 100.000	94	2	204	8	9	0	30	0	8	0
100.001 a 500.000	30	1	206	2	0	0	17	1	7	4
Acima de 500.000	2	0	39	0	0	0	1	0	0	0

1= Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

2= Pecuária, inclusive apoio à pecuária.

3= Demais serviços.

4= Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas.

5= Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós colheita.

6= Produção florestal, pesca e aquicultura.

7= Indústrias de transformação.

8= Construção.

9= Indústrias extrativas.

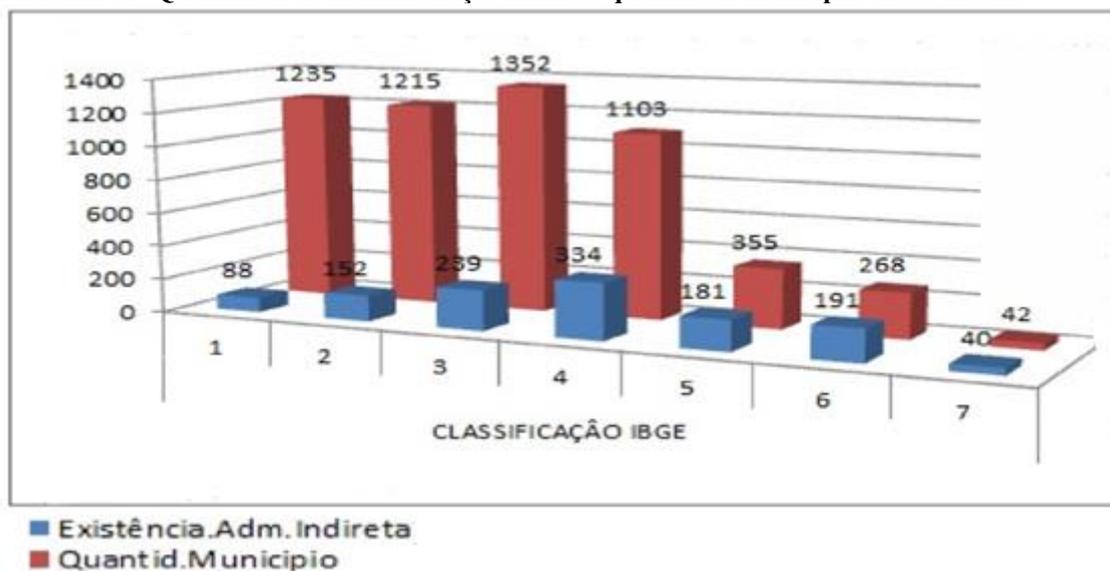
10= Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.

Nota-se que a atividade pública é, disparadamente, o principal responsável pela PIB em municípios com até 50.000 habitantes.

Outro fator interessante, depreendido da Figura 07, é o aumento considerável do percentual de servidores públicos entre os anos de 2005 a 2014. O que sugere se explicar pelo fato de ter havido um certo crescimento econômico no país no início do século.

Também, vale ressaltar que, nos municípios menores, praticamente não há administração indireta, e, quando há, possui um quantitativo de servidores ínfimo. Diferentemente do que ocorre nos grandes centros urbanos, que possuem uma administração indireta mais robusta comparavelmente. Fato que pode ser observado na Figura 08, abaixo:

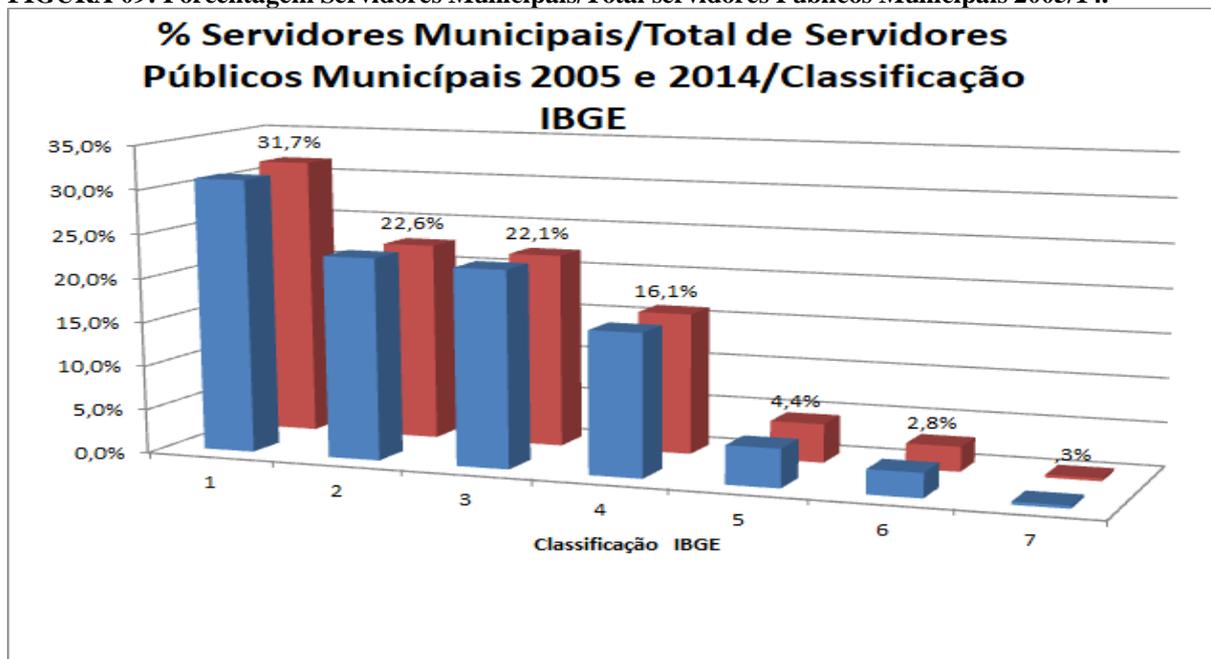
FIGURA 08: Quantidade de Administração Indireta/quantidade município/Classe IBGE.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Dado que a maior parte dos municípios são categorizados como micro e pequenos e é neles que se encontram a maior porcentagem de servidores/população. Ao se desagregar o quantitativo de servidores públicos municipais em relação ao total de servidores municipais do Brasil, nota-se que mais de 70% dos servidores municipais estão nos micro e pequenos municípios com até 20.000 habitantes.

FIGURA 09: Porcentagem Servidores Municipais/Total servidores Públicos Municipais 2005/14.



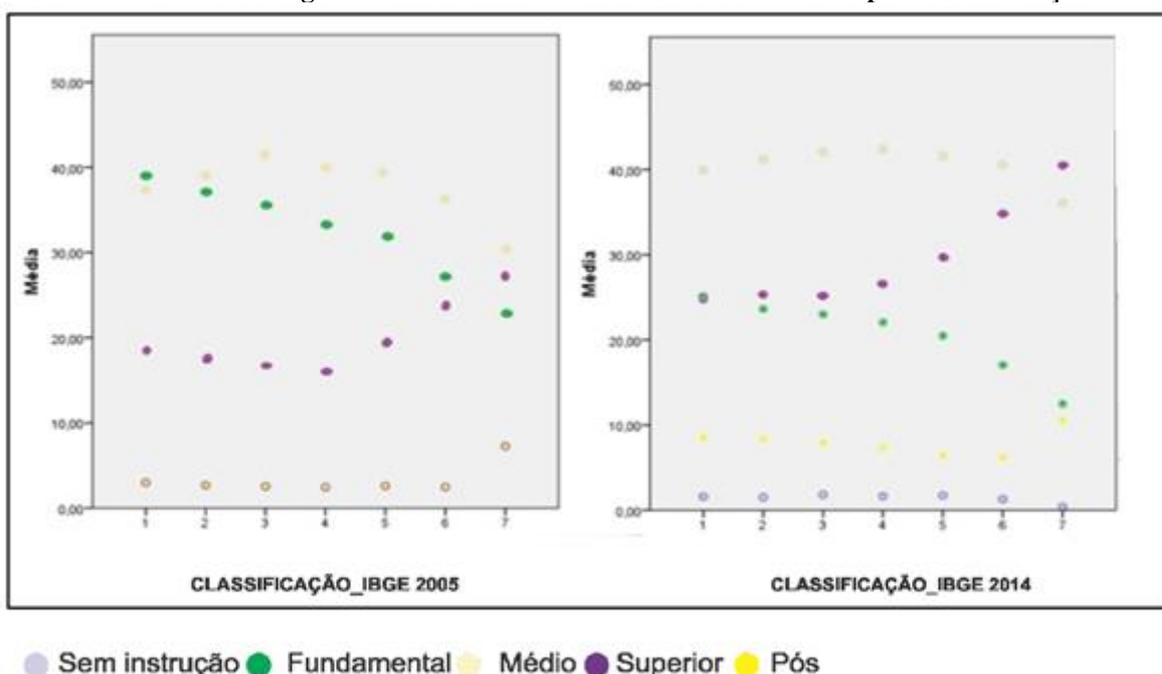
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Já ao se fazer um gráfico de dispersão, resumo dos percentuais de servidores públicos por tipo de vínculo administrativo, em 2005 e 2014, cotejando com a classificação do

município segundo o IBGE, nota-se que a quantidade de servidores com pós-graduação e graduação se eleva, consideravelmente, em 2014, em relação a 2005, ao mesmo tempo em que decaí a quantidade de servidores com menor escolaridade (Figura 10).

Também se percebe que, no geral, a média de escolaridade dos municípios maiores são superiores às dos municípios menores, o que pode se explicar até pela maior facilidade de acesso ao ensino nos grandes centro urbanos.

FIGURA 10: Porcentagem Escolaridade Média Servidor Municipal /Classificação IBGE



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Adicionalmente, também foi realizada uma Regressão Logística Binária, para verificar se a capacitação dos servidores municipais é um bom preditor para a existência de uma administração indireta (Figura 09). O modelo se mostrou significativo [$X^2(1)=11,89$; $p<0,005$; R^2 Negelkerke = 0,004]. Sendo a capacitação dos servidores um preditor de existência de administração indireta (OR = 1121,31; IC 95% = 20,17 - 62.329,15), a equação que descreve a relação é:

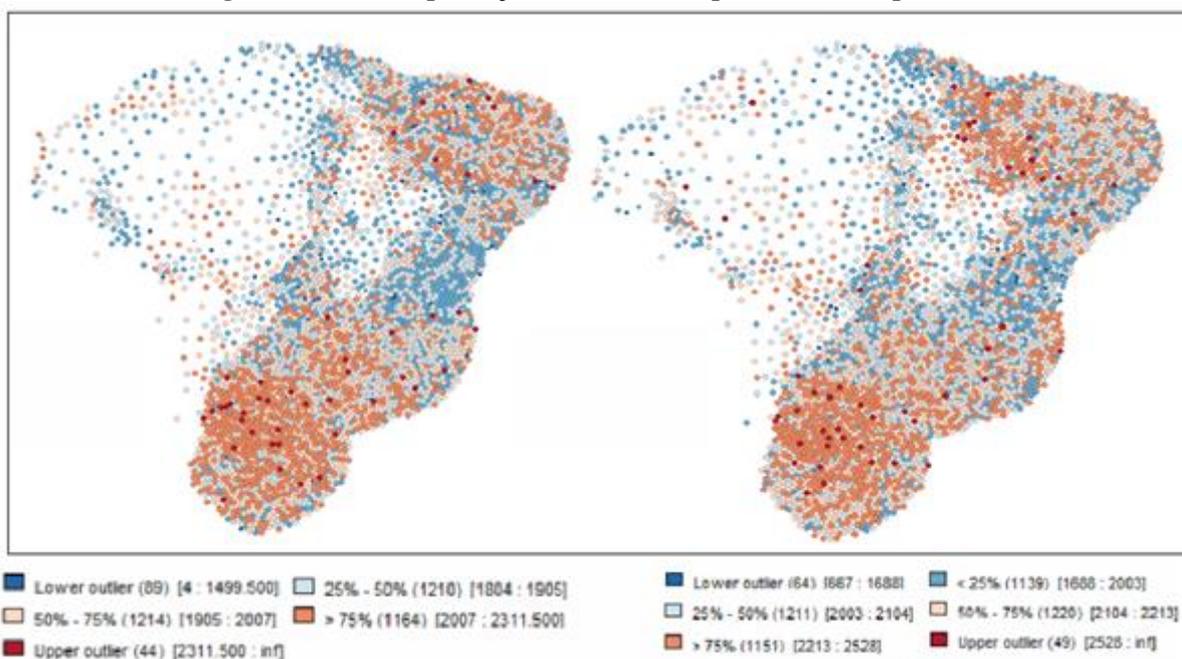
$$P(\text{adm. Ind.}) = \frac{e^{-2,86+7,02(\text{Capacidade/servidordireta})}}{1 + e^{-2,86+7,02(\text{Capacidade/servidordireta})}}$$

Os resultados indicam que, quanto mais capacitada é a administração direta, maior a probabilidade de ela ter, como apoio, uma administração indireta. Isso pode sugerir que, nestes casos, a administração direta pode estar transferindo algumas de suas atribuições a

um outro órgão, os quais podem, não obrigatoriamente, necessitar de alta capacidade de seus servidores, possuindo uma natureza mais operacional. Ou mesmo, que esta administração direta desses municípios tenha uma média com maior capacidade e profissionalização de seus servidores, pelo fato de terem transferido os serviços mais operacionais para uma administração indireta.

Em seguida, a fim de tentar certificar como está distribuída a formação desses servidores nos municípios, foi feita uma distribuição da variável referente ao ano 2005/14, por meio da função cartograma, junto aos municípios, obtendo-se a Figura 11:

FIGURA 11: Cartograma do fator capacitação dos servidores públicos municipais 2005/14.



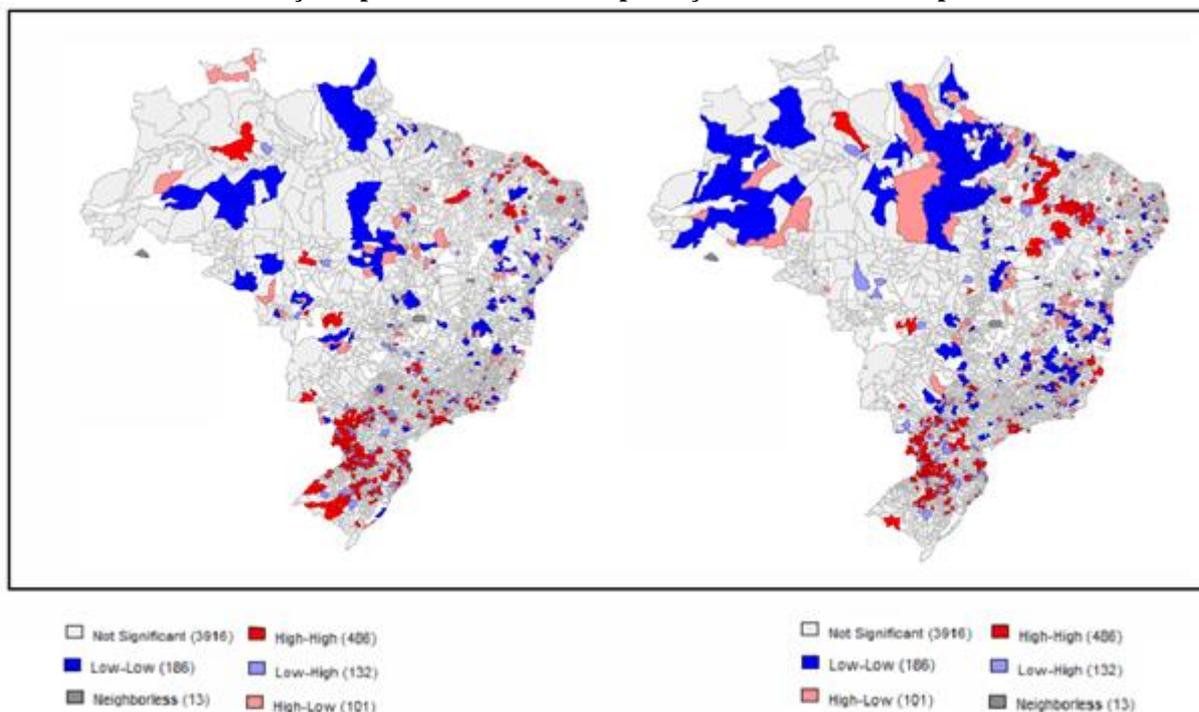
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Note-se que a distribuição se assemelha à distribuição de capacidade por estados encontrada por Marengo (2017), ao se utilizar, como *proxy*, a combinação de “estatutário” com “formação superior”, para a identificação de uma burocracia profissional orientada racionalmente.

A partir das aglomerações observadas pela Figura 11, em que se sugere a existência de dependência espacial entre as unidades municipais, o que poderia influenciar os resultados e, por conseguinte, as abordagens dos determinantes do desempenho (JOHNSTON; PATTIE, 2006), aplicou-se a estimação da autocorrelação espacial de Moran Global e Local. A primeira (índice I de Moran), definida por um valor único de associação para todo o conjunto de dados; já a segunda, medida pelos índices locais de Moran (Lisa), que apresentam, para cada polígono do município, uma medida de autocorrelação.

A Figura 12 ilustra os índices locais para a distribuição analisada.

FIGURA 12: Autocorrelação espacial local do fator capacitação servidores municipais 2005/14.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Quanto às dependências globais, índice I de Moran, embora significativos estatisticamente, os valores encontrados foram de 0,17 em 2005 e 0,21 para 2014. Dessa forma, apesar da rejeição das hipóteses nulas de aleatoriedade espacial das referidas variáveis, após analisada, a autocorrelação espacial foi bastante modesta.

Já na análise da dependência local, os mapas retratam municípios coloridos, como indicativo de que os padrões de correlação entre eles possuem significância estatística. Entretanto, como se observa, eles são bem dispersas no território. Além disso, não parece haver uma grande predominância dos padrões de dependência espacial, nem das relações positivas de autocorrelação local (Alto-Alto e Baixo-Baixo), nem das relações negativas (Alto-Baixo e Baixo-Alto). Muito embora seja suficiente para afirmar a possibilidade de detecção de dois grupos de predominâncias, com características bastante discretas.

Seguindo a proposta do trabalho, na busca por mapear e entender a lógica das capacidades estatais municipais, testou-se a variação das médias das capacidades existentes entre os municípios, entre 2005 e 2014, e, posteriormente, entre as classes de tamanhos definidas pelo IBGE para o ano 2014. Para comprovar se houve variação de capacidade dos municípios entre 2005 a 2014, procedeu-se o teste *t* para amostras emparelhadas com o referido fator.

O resultado comprova que, em média, a escolaridade dos servidores públicos municipais aumentou entre 2005 (M=18,29; EP=0,058) e 2014 (M=21,05; EP=0,024), com $t(5003)=-46,54$, $p<0,05$.

Por outro lado, ao se comparar as médias de capacidade dos servidores públicos municipais com as classes definidas pelo IBGE, não se nota a mesma uniformidade de definições que a Figura 09 aparentemente sugeria.

Assim, comparando a capacidade dos servidores dos municípios classificados na categoria 01 (até 5.000 habitantes) com os da categoria 02 (de 5.001 a 10.000 habitantes), o teste t independente mostrou que, em média, os servidores da categoria 02 (M=21,02; EP=0,051) não apresentam capacidades diferentes dos da categoria 01 (M=20,9; EP=0,051). Dado que, pelo teste, não é significativo, ou seja, aceita-se a hipótese nula, $t(2262,81)=-1,58$; $p>0,05$.

O mesmo ocorre ao se comparar a categoria 02 (de 5.001 a 10.000 habitantes) com a 03 (de 10.001 a 20.000 habitantes), em que a média dos municípios classe 02 é 21,02 (EP=0,051) e a dos classe 03 é 20,95 (EP=0,052). Entretanto, o teste não apresenta significância estatística, aceitando a hipótese nula, $t(2290)=0,086$; $p>0,05$.

Comparando a categoria 03 (de 10.001 a 20.000) com a 04 (de 20.001 a 50.000 habitantes), verifica-se que o mesmo teste t independente também não foi significativo estatisticamente, $t(2122,13)=-1,31$; $p>0,05$, aceitando a hipótese nula. Suas médias foram 20,95 para classe 03 (EP=0,052) e 21,05 para classe 04 (EP=0,054).

Repetindo o teste com as categorias 04 (de 20.001 a 50.000 habitantes) e 05 (de 50.001 a 100.000 habitantes), este mostrou que, em média, os servidores da categoria 05 (M=21,24; EP=0,099) não apresentam capacidades diferentes dos da categoria 04 (M=21,05; EP=0,054). Este teste também não foi significativo estatisticamente, aceitando a hipótese nula, $t(1281)=-1,68$; $p>0,05$.

Percebe-se que, embora as médias das classes analisadas venham aumentando, classe a classe, esta variação é muito sutil e discreta, não sendo suficiente para comprovar uma diferença significativa por meio estatístico, o que não ocorre com a variação das classes seguintes.

Ao se comparar a categoria 05 (de 50.001 a 100.000 habitantes) com a categoria 06 (de 100.001 a 500.000), observa-se que, em média, a capacitação dos servidores classe 06 (M=21,84, EP= 0,097) foram superiores aos da classe 05 (M=21,24, EP=0,099), sendo significativo estatisticamente: $t(546)=-4,22$; $p<0,05$.

Repetindo o resultado, ao se comparar a categoria 06 (de 100.001 a 500.000) com a categoria 07 (maior que 500.000 habitantes), este se mostrou significativo estatisticamente, $t(277)=-5,22$; $p<0,05$, com média de 23,22 (EP=0,25) para a classe 07 e 21,84 (EP=0,097) para a 06.

Esta significância estatística também pode ser encontrada ao se comparar a categoria 01 com a 07, e 02 com a 06, obtendo-se as seguintes respostas: $t(11,97)=-8,04$; $p<0,05$ e $t(386,7)=-7,48$; $p<0,05$.

Em todas as amostras, foi verificada a normalidade dos dados, pressuposto básico para utilização do teste t .

6. Qualidade Burocrática e Performance Estatal

A ideia do avanço impulsiona a humanidade por séculos. Em seu trajeto, por vezes afigurou-se com a denominação de busca por “progresso”; em outros, por “crescimento”; já, mais recentemente, como sinônimo de “desenvolvimento” (HEIDEMANN, 2014). Mas sempre significando uma ambição social por uma qualidade de vida melhor para si e suas famílias. Na tentativa de explicar tal fenômeno, pesquisadores e teóricos recorreram-se aos mais diversos prismas teóricos-explicativos (capital social, baixa escolaridade da população, elites conservadoras, estrutura agrária, tecnologias, infraestrutura, capital financeiro, tipo de colonização, etc.) numa busca por compreender um pouco da complexidade que são seus mecanismos causais. Dentre esses diversos prismas analíticos empregados, tem se destacado, mais recentemente, o conceito de capacidade estatal.

Conforme observado até aqui, as discussões sobre o tema capacidade estatal estão diretamente vinculadas ao da busca pela promoção de desenvolvimento por parte do Estado (AGUIAR; LIMA, 2019). E, por isso, o período histórico compreendido entre 1930 e 1970, momento em que era indiscutível a intervenção mais ativa do Estado na perspectiva de promoção de crescimento econômico ou social, é tão associado ao seus argumentos teóricos.

Todavia, é sabido que, por questões de conjuntura internacional, no final da década de 1970 e início da de 1980, esse modelo de Estado perdeu força. Pois a crise financeira pelo qual passavam levou ao questionamento da eficácia do papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Tal comportamento foi reforçado, sobretudo pela corrente teórica vigente daquele momento, qual seja, a da teoria da escolha pública. Esta direcionava a atenção das investigações, mais especificamente, às falhas governo, explorando as externalidades negativas da sua atuação. Fatos que, conjuntamente, recriaram e remodelaram a já conhecida figura do liberalismo econômico, agora sob o nome de “neoliberalismo”. Este movimento, por sua vez, acabou por conquistar o *ethos* governamental, suscitando a desconfiança geral em relação ao poder e à capacidade de o Estado cumprir seus objetivos econômico-sociais. Já que, na sua visão postulada, o Estado era sempre dirigido exclusivamente ‘pelos’ e ‘para’ os interesses pessoais dos atores que o conduziam.

Entretanto, diante das frequentes crises do modelo neoliberal, essa proposta de Estado minimalista pouco avançou, pois deixou claro que o mercado, por si só, era incapaz de dar respostas adequadas ao quadro de conflitualidades e problemas sociais que ele mesmo

gerava. Fato que levou a gradativa perda de legitimidade do modelo (BURSZTYN *et al.*, 2007; CARDOSO *et al.*, 2016b; AGUIAR; LIMA, 2019). A partir daí, tem se afirmado que não há um posicionamento hegemônico teórico ou político sobre qual deve ser o papel do Estado frente ao desenvolvimento – sobretudo após a crise financeira mundial de 2008-2009, deflagrada pelo desmoronamento do mercado imobiliário americano, ancorado no sistema de *subprime* (GOMIDE, 2016; VAZ, 2014; BRESSER-PEREIRA, 2017).

Entretanto, mesmo face a esse limbo teórico-político atual, percebe-se que o Estado têm se reconduzido ao centro das discussões sobre desenvolvimento. Preservando o entendimento de que é o ele o principal coordenador e supervisor do desenvolvimento econômico e social de um povo. E, junto a essa lógica de atuação, o reforço das bases teóricas que alicerçam o conceito de capacidade estatal.

Nessa perspectiva, este trabalho busca compreender um pouco mais sobre a estrutura burocrática do município brasileiro e, com isso, tentar evidenciar alguns traços característicos do perfil de uma burocracia municipal efetiva, ou seja, que consegue proporcionar qualidade de vida a seus cidadãos. Logicamente, utilizando-se do conceito de capacidade estatal, a partir da variável weberiana ‘qualificação profissional da burocracia’, a qual foi utilizada neste trabalho como nexos explicativo dos resultados alcançados pelas burocracias municipais.

Ainda há de se lembrar que esta perspectiva, qual seja, de utilização das características weberianas de uma burocracia como variáveis reflexas de capacidade estatal e, por isso, condicionantes da qualidade dos governos, não é uma concepção nova, e como já explanado anteriormente em capítulo próprio, configurou-se, a seu tempo, como uma corrente analítica denominada neo-weberianismo (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018)

De outra forma, embora este seja um tema pouco estudado no Brasil, e, menos ainda, quando se trata de burocracias municipais, outras instituições e diversos autores reconhecidos já se enveredaram por desafios semelhantes, como, por exemplo, Pires (2009), Avellaneda e Gomes (2017), Grindle e Thomas (1989), Suzuki e Avellaneda (2018), Evans e Rauch (1999), Bo Rothstein (2011), Bardach (1977), Celina Souza (2015), Batista (2015).

Cabe ressaltar que não se atreve aqui a buscar e propor modelos estruturais de burocracia bem-sucedidas, sem considerar os arranjos institucionais locais, os quais são aqueles que, efetivamente, materializam as políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Mas, de outra forma, procura-se apenas dar enfoque específico a certas características

institucionais, mesmo que, por vezes, não sejam essas as completas responsáveis por alguns de seus resultados, já que os resultados obtidos pelo Estado quase nunca são consequências de uma única variável.

Para tanto, primeiramente, propôs-se um mapeamento de pesquisas que abordam o tema burocracia, as quais contribuiram para a estruturação do referencial teórico do capítulo. A partir daí, realizou-se a pesquisa, a fim de extrair as características das burocracias municipais de melhores desempenhos.

6.1. Um Mapeamento teórico sobre a Burocracia

Inicialmente, ressalta-se que os estudos tradicionais sobre o tema burocracia disseminam a ideia de uma burocracia homogênea, erigida sobre a concepção weberiana clássica, em que se valorizam aspectos como impessoalidade, hierarquia, seleção por mérito, cumprimento de regras e previsibilidade, e que tais atributos seriam indispensáveis para que o Estado cumprisse seu papel no desenvolvimento econômico e social (BENDIX, 1964; DI MAGGIO; POWELL, 1983; WILSON, 1989; CARPENTER, 2001; PETERS, 2001; KOHLI, 2004; EVANS, 1995; MOMMSEN, 1989; WADE, 1990). Variações neste padrão de racionalidade burocrática foram analisados por Silberman (1993) incorporando incerteza como elemento para explicar discrepâncias observadas na administração pública contemporânea. Paralelo, Evans (1995) e Evans e Rauch (1999), revelaram associação entre burocracias profissionais e desenvolvimento econômico. Já Kohli (2007), BID (2010), Rothstein (2011), Holmberg e Rothstein (2012), Acemoglu *et al.*, (2015), Nistotskaya e Cingolani (2016) e Meckling e Nahm (2018) apresentaram elementos para evidenciar a relação entre racionalidade burocrática e qualidade na governança e políticas públicas.

Entretanto, avanços na literatura têm trazido estudos com entendimento diferente, no sentido de que os burocratas, ainda que condicionados por contextos institucionais diversos, possuem alguma margem de ação para a realização de suas atividades cotidianas. Essas abordagens vão destacar o caráter heterogêneo da burocracia e sua relação com atores externos, marcada por negociações, reinterpretações de valores, acomodação de interesses e redefinição dos objetivos de uma política (FARIA, 2003; MARQUES, 2003; LOTTA, 2010; PIRES, 2009; LIPSKY, 1980; WILSON, 1968; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Gabriela Lotta (2017)³ faz um apanhado sobre essas pesquisas e as categoriza em cinco grupos distintos, quais sejam: (1) compreender a atuação da burocracia na implementação em contexto de governança; (2) entender efeitos de elementos gerenciais na atuação da burocracia; (3) entender sobre o engajamento da burocracia em forma empreendedora ou ativista; (4) incorporar a dimensão das desigualdades na atuação da burocracia; e (5) compreender quais fatores influenciam a atuação da burocracia e de que forma se dá essa influência.

A primeira abordagem, numa tentativa de compreender a atuação da burocracia na implementação em contexto de governança, destaca temas como: (a) pesquisas em estruturas de governança multinível (HILL; HUPE, 2014; KLIJN; KOPPENJAN, 2000); (b) pesquisas que buscam compreender as práticas e papéis exercidos por burocratas de médio escalão (ABERS, 2015; OLIVEIRA; LOTTA, 2015; PIRES, 2015; CAVALCANTE; LOTTA, 2015; LOTTA, 2010; OLIVEIRA; ABRÚCIO, 2011; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA; LOTTA, 2017); (c) pesquisas sobre ocupação de cargos comissionados (LOPEZ; PRAÇA, 2015; DE BONIS; PACHECO, 2010); (d) pesquisas sobre intersetorialidade das políticas públicas (BICHIR, 2015; VEIGA; BRONZO, 2014); (e) pesquisas que analisam a atuação da burocracia em interação com atores não estatais (BAIRD, 2016; MARQUES, 2013); (f) além de trabalhos tradicionais como Gomide e Pires (2014) e Gomide e Boschi (2016).

O segundo tipo de abordagem em pesquisas em burocracia busca entender efeitos de elementos gerenciais na atuação da burocracia. Destacam-se pesquisas de Perdicaris (2012), Prado (2012), Marin (2016), Assis (2012), Falcão-Martins (2006).

A terceira abordagem se ocupa do engajamento da burocracia de forma empreendedora ou ativista institucional (entendida como aquela integrante de movimentos sociais que, por ocuparem cargos no governo, buscam atingir os objetivos do movimento, utilizando-se dos canais oficiais). Nessa linha, destacam-se Abers (2015), Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Ferreira (2016).

A quarta abordagem tenta incorporar a dimensão da não uniformidade da atuação da burocracia. Neste caso, podem-se ressaltar trabalhos como Pires (2016), Dubois (1999).

Por fim, a última categoria de pesquisas em burocracia, considerada por Lotta (2017), busca compreender de que maneira fatores podem influenciar a atuação da burocracia.

³ Categorização realizada por Gabriela Lotta, durante palestra proferida no Seminário Internacional Construindo Capacidades Estatais: os Desafios do Serviço Público, organizado pela Enap (Escola Nacional de Administração Pública) em 2017.

Destacando autores como Pires (2009), Avellaneda e Gomes (2017), Grindle e Thomas (1989), Evans e Rauch (1999), Bo Rothstein (2011), Bardach (1977), Batista (2015), Celina Souza (2015). Naturalmente, por se tratar da linha de pesquisa que orientará este trabalho, dar-se-á maior centralidade a ela.

Pires (2009) argumenta que as variações nos resultados de uma mesma política pública podem ser explicadas por diferentes práticas e estilos de execução adotados pelos inspetores do trabalho. Já os estudos de Avellaneda e Gomes (2017) argumentam que a capacidade gerencial do prefeito, avaliados pelo nível educacional e experiência, falham em explicar a variância da arrecadação de IPTU. Entretanto, fatores políticos (suporte legislativo e ciclo eleitoral) são mais bem correlacionados.

Grindle e Thomas (1989) traz a tona o como as barganhas entre os atores, em torno de recursos administrativos, poder e diferentes visões sobre uma política, podem afetar e remodelar os objetivos e os formatos organizacionais de políticas e programas.

Bo Rothstein (2011), por sua vez, desenvolveu um conjunto de medidas no intuito de apurar o “grau de imparcialidade das burocracias”, que funcionou como uma *proxy* de qualidade de governança, e, ainda, conseguiu correlacionar este índice com diversos indicadores de qualidade de vida.

Bardach (1977) desenvolveu uma tipologia de “jogos de implementação” que enfatiza os processos e os constrangimentos institucionais que criam oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização de objetivos almejados. Para o autor, quanto mais simples for o processo de implementação, menores as oportunidades para desvio do planejado.

Mariana Batista (2015), após estudar os efeitos da qualidade da burocracia local na implementação de políticas via recursos transferidos do Governo Federal, conclui que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e de irregularidades na gestão de recursos federais; e quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior, menor o número de falhas e de irregularidades na implementação desses recursos. Confirmando os efeitos da qualidade da burocracia para explicar uma boa implementação de políticas.

Evans e Rauch (1999), a partir da aplicação de um questionário que capta um “grau de weberianidade” das nações, consegue correlacioná-lo aos níveis de crescimento da produção econômica das respectivas nações.

Celina Souza (2015), ao analisar a capacidade burocrática dos governos federais argentino e brasileiro, utilizando-se de um Índice de Qualidade Burocrática (IQB), o qual

foi construído com base nas dimensões de profissionalização, qualificação, regras para promoção e forma de recrutamento da burocracia, conclui que o Brasil possui requisitos básicos weberianos (seleção via concursos e emprego com estabilidade). Entretanto, a Argentina manteve o recrutamento baseado nos laços pessoais e/ou partidários e sem estabilidade.

Assim este trabalho foi baseado primordialmente no questionário desenvolvido e aplicado por Evans e Rauch (1999), Evans (1992), bem como no índice de qualidade burocrática (IQB) desenvolvido pela Celina Souza (2015). Os quais podem ser igualmente utilizados para entender o porquê algumas políticas são mais bem-sucedidas que outras ou, neste caso, o porquê alguns municípios são mais ou menos capacitados tecnicamente para dar respostas a sua população local. Dessa forma, acredita-se contribuir ao criar possibilidades de se poder medir tecnicamente como a qualidade da burocracia possivelmente pode prever alguns resultados de políticas públicas.

6.2. Materiais e Métodos

O argumento teórico utilizado neste trabalho é que os estudos sobre implementação de políticas públicas, em especial, sobre a atuação municipal como promotora de desenvolvimento e de *welfare*, oferecem uma perspectiva promissora para reflexões sobre os desafios e soluções em termos de construção de capacidades estatais.

Nessa perspectiva, a qualidade das burocracias públicas municipais foram utilizadas como fator explicativo para o desempenho em implementação. Supondo-se, assim, que haveriam critérios ideais de composição da estrutura burocrática, que, quando observados, permitiriam melhorar o desempenho estatal.

De outro modo, trata-se de um estudo do tipo exploratório, com abordagem predominantemente quantitativa. Utilizando como fonte o banco de dados do grupo de pesquisa IpoC/UFRGS- Instituições Políticas Comparadas, e a pesquisa do Perfil dos Municípios brasileiros- MUNIC, disponibilizadas pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O objetivo final consiste em desvelar padrões burocráticos que repercutem em desempenhos institucionais.

6.2.1. Variáveis da Pesquisa

A pesquisa propõe-se a estudar as variáveis apresentadas na Figura 13 no contexto municipal.

FIGURA 13: Variáveis explorada.



Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2.1.1. Qualidade da Burocracia

A capacidade técnico-administrativa do município é operacionalizado por meio de quatro dimensões relacionados aos critérios burocráticos weberianos típicos, os quais funcionaram como *proxy* para qualidade da burocracia.

QUADRO 03: Dimensões da qualidade da burocracia.

Dimensão	Indicador	Argumento	Sinal
Quantitativo	Quantitativo de servidores públicos municipais por habitante.	Quanto maior a força de trabalho, maior a possibilidade de se obter bons resultados.	+
Recrutamento	Percentual de servidores estatutários.	Carreiras de longo prazo e com previsibilidade; Regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias; Contratação baseada no mérito; Profissionais mais livres de ingerências políticas.	+
Qualificação	Capacitação dos servidores por meio da escolaridade.	Quanto maior o grau de instrução, melhores os resultados alcançados.	+
Recrutamento	Proporção de servidores com contratos temporários	Profissionais mais suscetíveis à influências externas; Maior possibilidade de politização negativa da adm. pública.	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

6.2.1.2. Desempenho Municipal

Utilizaram-se duas variáveis funcionando como *proxy* de medição de desempenho municipal. A primeira delas foi o índice IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e a segunda, o índice *Gini*. Em que o IDH-M, funcionou como uma *proxy* de eficácia governamental; e o Gini como *proxy* do grau de concentração de renda, ou seja, da equidade resultante da ação pública municipal.

A partir desses resultados ranquearam-se os municípios.

6.3. A Escolha dos Casos e Métodos

Não se pretendeu estudar todos os municípios brasileiros, dado o tamanho da variabilidade estrutural que estes possuem. Fato que dificultaria a operacionalização dos conceitos. Assim, a fim de facilitar a manipulação das variáveis e melhor isolar o efeito direto delas, foram utilizados os dados dos municípios categorizados pelo IBGE como 1, 2 e 3 (ou seja, até 20.000 habitantes). Isto porque fica inexecuível, metodologicamente, comparar as estruturas burocráticas, por exemplo, de Serra da Saudade-MG (812 habitantes) com São Paulo-SP (12.106.920 habitantes). Assim, comparar-se-á os que são comparáveis, ou seja,

municípios com estruturas bastante similares. De outra forma, este recorte amostral compo-se de municípios com até 20.000 habitantes, abrange quase 70% dos 5.570 municípios brasileiros.

Além disso, optou-se por operacionalizar o trabalho a partir de dois processos distintos para seleção dos casos. No primeiro processo, foram escolhidos para composição da amostra os 100 municípios que obtiveram os maiores valores no indicador IDH-M de 2010. E outros 100 que obtiveram os piores índices no mesmo indicador. A fim de se condensar, na mesma amostra, os casos polares. Já no segundo processo de seleção, seguindo a mesma lógica anterior, selecionaram-se os 100 municípios que obtiveram os maiores valores no indicador *Gini* de 2010 e os 100 que obtiveram as piores.

Assim, foram comparadas a estrutura burocrática dessas duas amostras de 200 municípios cada, as quais foram compostas, basicamente, por casos polares. Ressalta-se que este quantitativo selecionado não foi aleatório, mas pensado para atender aos requisitos de quantitativos mínimos por variável dependente por ferramenta de análise.

Note-se que esses municípios selecionados possuem tamanhos populacionais similares. Sendo bastantes pequenos, face aos grandes centros urbanos. Mas, ainda assim, tendo resultados bastantes diferentes no que tange ao que definiu-se como desempenho estatal.

6.3.1. Procedimentos para análises dos dados

Para analisar estes dados foram utilizados três ferramentas distintas, a saber:

- **Análise Fatorial:** representa um processo aleatório multivariado por meio da criação de novas variáveis, derivadas das variáveis originais e, geralmente, em menor número, que representa a comunalidades do processo. É uma ferramenta complexa, mas fundamental para facilitação do uso de outras ferramentas.
- **Correlação de *Pearson*:** Se duas ou mais variáveis são associadas, diz-se que são correlacionadas. Isso significa que co-variaram, ou seja, quando os valores em uma variável mudam, valores da outra variável também mudam. E o r^2 de *Pearson* mensura a magnitude e grau de relacionamento e a probabilidade de tal relacionamento ocorrer.
- **Regressão Logística Binária:** é uma forma específica de regressão que é formulada para prever e explicar uma variável categórica binária (dois grupos), e não uma medida dependente métrica. Neste tipo de análise, as variáveis dependentes são dispostas em categorias dicotômicas (sim, não; sucesso, fracasso) e a resposta na

Regressão Logística é expressa por meio de uma probabilidade de ocorrência (HEAR *et al.*, 2005). Destaca-se ainda que a Regressão Logística não depende de suposições rígidas (como normalidade multivariada e igualdade de matrizes de variâncias e covariâncias), tornando-a ainda mais robusta quando esses pressupostos não possam ser atendidos.

Assim, de forma sucinta, inicialmente foi feita uma redução das dimensões das variáveis relativas à quantidade de servidores por habitante e a capacitação dos servidores municipais. Utilizando-se da Análise Fatorial.

Em seguida, foram rodados Correlações e Regressões Logísticas Binária, utilizando-se dos fatores extraídos pela Análise Fatorial, numa tentativa de explicar o resultado municipal relativo ao IDH-M e *Gini* obtidos em 2010.

A partir desses resultados, desdobrou-se a análise para avaliar se o tipo de vínculo que estes servidores possuíam com a administração municipal também seria relevante para explicar tal resultado.

Para tal, utilizaram-se dos dados do MUNIC/IBGE anteriores ao ano de 2010, ou seja, os dados relativos ao perfil dos servidores municipais disponibilizados e referentes aos anos de 2005, 2006, 2008 e 2009⁴.

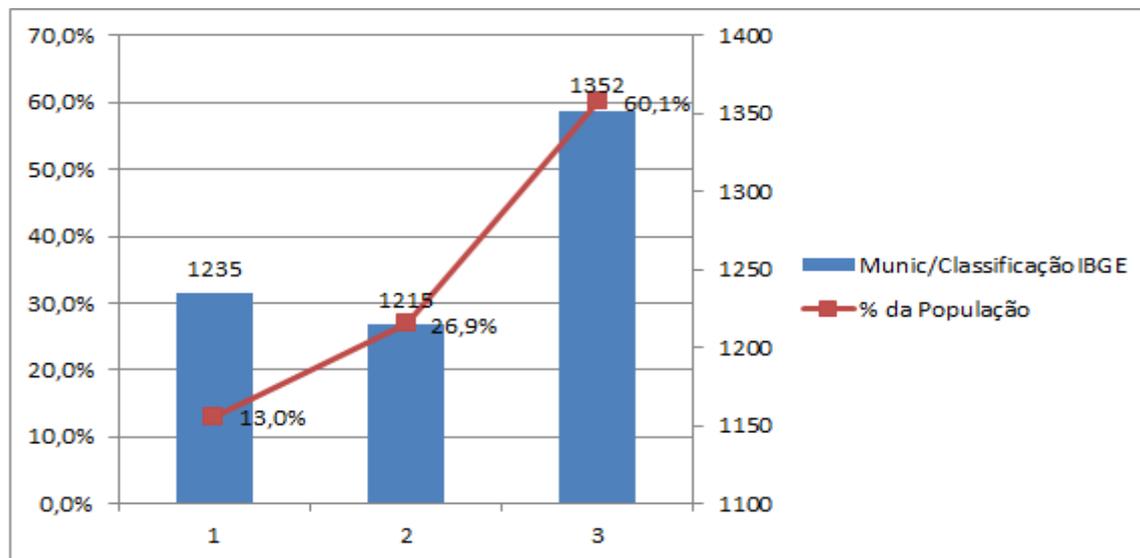
6.4. Capacidade técnico-burocrática: Resultados e Discussões

O universo dos municípios analisados são aqueles com população inferior a 20.000 habitantes. Sendo assim, englobam os municípios categorizados pelo IBGE como: (1) com até 5.000 habitantes; (2) entre 5.001 a 10.000 habitantes; e (3) entre 10.001 a 20.000 habitantes. Dentre estes, o menor deles é Serra da Saudade/MG, com 812 pessoas e o maior, Rubiataba/GO, com 19.994 habitantes. O total de habitantes neste universo é de pouco mais de 32 milhões de pessoas.

Ao se analisar, de forma geral, a Figura 14, nota-se que o quantitativo de municípios categorizados como “1”, “2” e “3” são bastante próximos uns dos outros (1235, 1215 e 1352, respectivamente); entretanto, o quantitativo populacional que eles concentram são bastante divergentes (13% categoria “1”, 26,9% classe “2” e 60,1% classificação “3”, desse universo).

⁴ As informações sobre distribuição de servidores públicos municipais segundo vínculo e escolaridade não estão disponíveis para todos os anos na Base MUNIC/IBGE. Desta forma, a escolha dos anos levou em conta sua disponibilidade.

FIGURA 14: Município, Tamanho e População.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Já as amostras analisadas, conforme explicitado, foram compostas por 200 municípios cada. Sendo os 100 maiores valores em IDH-M, e outros 100 com piores valores. E a outra, seguindo a mesma lógica, com os dados relativos ao *Gini* (lista municípios Anexo II).

Inicialmente procedeu-se a Análise Fatorial pelo método dos componentes principais sobre as variáveis relativas ao: (1) quantitativo total de servidor/quantidade população do município (2005, 2006, 2008 e 2009); e (2) média ponderada da capacitação total dos servidores/quantidade servidores da administração direta total (2005, 2008).

Aqui, cabe explicitar este último coeficiente, denominado “média ponderada da capacitação total dos servidores/quantidade servidores da administração direta total”, trata-se de um fator resultante da média aritmética ponderada dos quantitativos de servidores aplicados a pesos de acordo com a formação. Em seguida dividiu-o pelo quantitativo de servidor da adm. direta do município, conforme fórmula a seguir:

$$\frac{((Serv. SemInst * 1) + (Serv. Fund * 2) + (Serv. Méd * 3) + (Serv. Sup * 4) + (Serv. Pós * 5))}{15}$$

Total. Servidores Administração Direta

Para rodar a Análise Fatorial, optou-se por extrair apenas uma variável como fator para cada grupo de dados. Isto porque se trata de variáveis de mesma natureza e que foram obtidas ano após ano dos mesmos municípios, variando apenas os quantitativos. O que faz com que, naturalmente, elas tenham grande probabilidade de ter altos valores de comunalidades. Seguem alguns dos resultados mais relevantes na análise:

QUADRO 04: Resultados Análise Fatorial.

	Variável	Quantit.Serv./Total.Pop	Média pond. capacit. servid/quantid. Serv.
IDH-M	KMO	0,733	0,50
	Sig.	0,000	0,000
	% Comunalidades Extraídas	82,44%	75,64%
Gini	KMO	0,814	0,50
	Sig.	0,000	0,000
	% Comunalidades Extraídas	88,21%	66,72

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quanto aos coeficientes do teste anti-imagem, estes se mostraram em todas as variáveis superiores a 0,5. Além disso, o requisito de ter na amostra o mínimo de 05 vezes mais observações que o número de variáveis também foi atendido.

Logo em seguida, utilizando-se das variáveis independentes extraídas e relativas a “%quantidade de servidores total/população” e a “média capacitação desses servidores/total servidores”, procedeu-se Análises de Correlação.

Pelo fato de as variáveis possuírem distribuição normal (*Shapiro-Wilk* dados *Gini*= $p < 0,001$; e *IDH-M*= $p < 0,001$), um dos requisitos básicos para a Análise de Correlação de *Pearson*, procedeu-se este teste.

A Correlação de *Pearson* mostrou que há uma correlação positiva e moderada entre a capacidade dos servidores e o desempenho no IDH-M ($r^2 = 0,58$; $p < 0,001$). Já quantidade de servidores municipais por habitantes não se mostrou correlacionado ao referido desempenho.

Em relação aos dados relativos ao *Gini*, o mesmo resultado foi encontrado entre a “capacidade dos servidores” e o referido desempenho ($r^2 = -0,30$; $p < 0,001$). Também aqui a quantidade de servidores municipais por habitante não se correlacionou com o desempenho.

Posteriormente, com essas mesmas variáveis extraídas pela Análise Fatorial, operacionalizou-se a Regressão Logística Binária. Para tanto, para aqueles municípios que possuíam valores mais altos de IDH-M e *Gini* foram atribuídos o valor “1”, e para os que possuíam os valores baixos, “0”.

Ao se verificar se a “quantidade” e “capacitação dos servidores” são bons previsores para o resultado do IDH-M, o modelo se mostrou significativo [$X^2(8)=10,62$; $p < 0,005$; R^2

Negelkerke = 0,39]. Sendo a capacitação dos servidores um bom previsor do resultado do IDH-M (OR = 5,73; IC 95% = 3,31 - 9,93).

De igual maneira, procedeu-se com os dados relativos ao *Gini*, em que o modelo também se mostrou significativo [$X^2(8)=9,12$; $p<0,001$; R^2 Negelkerke = 0,135]. Aqui também a capacitação dos servidores foi um previsor do resultado do *Gini* (OR = 0,46; IC 95% = 0,31 - 0,67).

Assim, em ambos os testes os resultados indicam que quanto mais capacitada a força de trabalho municipal, maior a probabilidade de ela ter bons resultados no IDH-M e *Gini*. Entretanto, o mesmo não ocorreu com a variável “quantidade de servidores municipais por habitante”, pois em ambas as análises elas não se mostraram significativamente relevantes na explicação. Contrariando os achados de Batista (2015), ao encontrar em seus estudos menor número de falhas e irregularidades na implementação de recursos federais para àqueles municípios que possuíam maior número de funcionários por habitante e a proporção com ensino superior.

Diante dessa evidência, buscou-se desdobrar a variável “capacitação dos servidores municipais”, de acordo com o vínculo que estes servidores possuem com a administração pública municipal.

Assim, de igual maneira, também procedeu se a Análise Fatorial com os seguintes dados: (1) Média ponderada da capacitação dos servidores Estatutários/quantidade servidores adm. direta (2005/08); (2) Média ponderada da capacitação dos servidores CLT/quantidade servidores adm. direta (2005/08); (3) Média ponderada da capacitação dos servidores Comissionados/quantidade servidores adm. direta (2005/08); e (4) Média ponderada da capacitação dos servidores Sem Vínculos/quantidade servidores adm. direta (2005/08). Seguem os principais resultados:

QUADRO 05: Resultados Análise Fatorial.

	Variável	Capacidade Estatutários/Serv.	Capacidade CLT/Serv.	Capacidade Comissionado/Serv.	Capacidade Sem Vínculo/Serv.
IDH-M	KMO	0,5	0,5	0,5	0,5
	Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
	% Comunalidades Extraídas	85,08%	82,8%	80,2%	62,43%
Gini	KMO	0,5	0,5	0,5	0,5
	Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
	% Comunalidades Extraídas	83,24%	88,99%	76,10%	77,61%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dando sequência, procedeu-se a Regressão Logística Binária com os fatores extraídos.

Ao se verificar se a capacitação dos servidores municipais de acordo com o vínculo que estes possuíam com a administração pública (Estatutários, CLT, Comissionados ou Sem vínculos) são bons previsores para o resultado do IDH-M, o modelo se mostrou significativo [$X^2(4)=28,69$; $p<0,001$; R^2 Negelkerke = 0,20]. Sendo a capacitação dos servidores “Estatutário” previsores do resultado do IDH-M (OR = 0,16; IC 95% = 0,072 - 0,39); a capacitação dos vinculados pela “CLT” (OR = 0,42; IC 95% = 0,22 - 0,82); a capacitação dos vinculados “Somente Comissionados” (OR = 1,47; IC 95% = 1,03 - 2,10) e “Sem Vínculos” também como previsor do resultado (OR = 0,40; IC 95% = 0,23 - 0,72).

Ressaltando para a significância encontrada para dos servidores “Estatutários”, a qual se mostrou maior que os demais vínculos na explicação dos resultados obtidos pela administração pública municipal.

Já ao testar as variáveis relativas à capacitação dos servidores de acordo com o vínculo administrativo com o desempenho relativo ao *Gini*, o modelo não se mostrou significativo em nenhuma das classes.

Dessa forma, a equação que descreve a relação é:

$$P(IDH - M) = \frac{e^{-1,78(CapEst/serv)-0,85(CapCLT/serv)-0,38(CapComis/ser)-0,89(CapSemvinc/serv)}}{1 + e^{-1,78(CapEst/serv)-0,85(CapCLT/ser)-0,38(CapComis/ser)-0,89(CapSemvinc/serv)}}$$

Em resumo, os testes evidenciam o quanto a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para o retorno em forma de qualidade de vida do cidadão, e mais, o quão importante é o tipo de vínculo que este servidor possui com a administração pública. Principalmente pelo fato de o vínculo “estatutário” ter se mostrado mais significativo na explicação dos resultados. Sugerindo, assim, que a forma de seleção deste servidor é naturalmente um diferenciador e previsor dos resultados por ele alcançados. Corroborando com os preceitos recomendados por Weber, desde o início do século, para a construção de uma burocracia eficaz e efetiva.

7. Nomeações Políticas e Performance Estatal

Há muito as organizações privadas, frente à necessidade de adaptação para sobrevivência, foram compelidas a desenvolver sua área de gestão de recursos humanos, baseando-se em habilidades, competências, atitudes e experiências profissionais concretas de seus colaboradores. Sempre se guiando pelas estratégias mais pragmáticas, as quais pudessem melhor prover eficiência e eficácia e, conseqüentemente, lucro à firma.

No sentido de possibilitar estas ações, ainda no início do século passado, surgiram diversos autores da Ciência da Administração com modelos teóricos capazes de imputar à organização eficiência, eficácia, previsibilidade, enfim, meios que permitissem a ela alcançar os resultados pretendidos.

Entretanto, mesmo após a administração pública brasileira ter incorporado alguns desses princípios, ainda assim, é comum encontrar gestores públicos que não possuem capacidades técnicas e/ou experiências profissionais compatíveis com a responsabilidade que possuem, mantendo-se nos cargos apenas por critérios políticos.

Como consequência imediata desta ação, tem-se, por um lado, pouca ou nenhuma contribuição para o desempenho do aparato estatal, mas, por outro, um maior grau de legitimação popular, na medida em que grande parte destes cargos de livre nomeação é definido por políticos, e, indiretamente, pelo cidadão, por meio do voto.

Se por um lado esse tipo de nomeação tem sido associado a patronagem, clientelismo, fisiologismo, por outro, pode ser interpretado como uma forma de conferir capacidade de comando dos funcionários eleitos sobre a burocracia (SANTOS, 2009), fortalecendo o sentido da existência da própria burocracia.

Ao debruçar-se sobre o tema, nota-se que se trata de um problema com raízes mais profundas, ou seja, a questão perpassa pelo entendimento de até que ponto pode ir a ação pública pautada puramente em motivos políticos, sem que esta possa interferir no desempenho da organização e nos resultados obtidos, sob a forma de bens e serviços entregues à população. E até que ponto esses critérios políticos contribuem para o fortalecimento do Estado democrático brasileiro.

Assim, as perguntas que guiam este trabalho são: Como estão distribuídos os cargos políticos ao longo das burocracias municipais brasileiras? Qual é o efeito do quantitativo de cargos de natureza política no desempenho institucional? Qual é a influência dos conhecimentos técnicos dos nomeados com natureza política sobre o desempenho de sua

instituição? Questionamentos estes que suscitarão reflexões sobre o modelo de gestão utilizado no serviço público brasileiro e os possíveis contornos que este precisaria ter.

Do ponto de vista empírico, este trabalho analisou as estruturas burocráticas municipais brasileiras, por ser, atualmente, o *locus* primordial de produção de política pública ao cidadão.

Ademais, o trabalho se justifica por dois grandes motivos distintos. O primeiro por entender-se que, em épocas de restrição de recurso público, o desempenho de uma estrutura burocrática é algo valioso não só na iniciativa privada, mas principalmente na prestação dos serviços públicos, abrindo a possibilidade de melhoria do desempenho operacional do Estado, e, conseqüentemente, melhoria econômica e social do país. Segundo, por entender que, tão relevante quanto o desempenho estatal, se faz a legitimação popular da ação pública e o reforço positivo que esta faz a democracia do país.

Acresce-se que, pela própria complexidade do tema em questão, não se pretendeu exauri-lo por completo, mas apenas percorrer os pontos de maior pertinência ao tipo de abordagem que se escolheu.

7.1. Politização da burocracia e o *trade-off* entre responsividade e eficiência

Conforme já observado, quando da elaboração da CF/88, houve uma intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam, em última análise, consolidar-se no processo constituinte com propostas de cunho democrático (MACIEL, 2007). Na prática, a implantação desses mecanismos democráticos foi operacionalizada por meio de uma descentralização política do Estado, no intuito de superar as práticas governamentais totalitárias do período anterior e, ao mesmo tempo, construir uma nova cultura política ancorada em uma gestão do tipo participativa (CARDOSO; NUNES, 2015; FRAZECE; ABRÚCIO, 2009).

Veja que o discurso descentralizador estava extremamente associado à democracia (ABRÚCIO, 2005; ARRETCHE, 1996). Nesse sentido, a democracia participativa surge como uma nova proposta de aproximar a sociedade civil ao Estado, por meio de representantes que conduziriam as demandas dos cidadãos, além de permitir um maior controle e fiscalização das ações governamentais (CARDOSO; NUNES, 2015; ARRETCHE, 1996).

Como consequência de todo esse processo descentralizador operacionalizado pela CF/1988, houve uma politização generalizada de diversas áreas da administração pública, buscando, em último lugar, conferir capacidade de comando da esfera pública aos cidadãos.

Fato que se repetiu nas unidades que compõem a administração pública municipal, à qual foi dado o critério de eleição como meio de definição do chefe do poder Executivo.

Ressalta-se que uma característica do sistema democrático como mecanismo de definição do gestor máximo da instituição é a possibilidade de dissipação de conflitos internos ao final do processo eleitoral, posto que, a partir da definição do vencedor do pleito, com apoio da maioria dos eleitores, em tese, os rumos políticos daquele município passam a ser definidos de acordo com os planos de trabalho e posicionamentos políticos apresentados na campanha.

O problema que surge é: como o chefe de uma burocracia pública, que foi recrutado por meio de eleição, e, por isso, com planos de trabalhos e posicionamentos políticos bastantes definidos e partidários, irá conduzir uma estrutura burocrática municipal, que, em tese, deve possuir uma atuação imparcial? E mais, como fazer com que esta burocracia imparcial aceite levar a cabo uma decisão política oriunda de um posicionamento partidário e direcionado, porém respaldado pela maioria da população? E, como os políticos implementarão decisões partidárias em um Estado geral e imparcial?

A resposta mais apropriada é: politizando a burocracia, utilizando cargos de livre nomeação e exoneração. Dessa forma, ter-se-ia um grupo de diretores, chefes e assessores vinculados à alta gestão, por serem de confiança e terem comprometimento pessoal com o chefe do Executivo.

Mas, se é verdade que a politização dos órgãos governamentais é uma forma encontrada pelos chefes do poder executivo para levar a cabo a implementação de projetos e decisões de natureza partidárias numa burocracia pensada para ser completamente imparcial e, assim, contornar situações em que a burocracia pública manifesta preferências distintas do da população (LEWIS, 2005). Então, haver certo grau de politização nas burocracias estatais seria um mecanismo de condução do aparato estatal em direção aos anseios da população, tornando-as, de alguma forma, mais legítimas.

Além disso, esse fato faria com que as burocracias tenderiam a diminuir sua característica negativa de insulamento, respondendo mais efetivamente às demandas da população.

Por sua vez, Bok (2003) complementa ao afirmar que o aumento dos cargos políticos na administração pública permitiria maior capacidade de o Estado combater a inércia, introduzir novas ideias e manter o governo em contato com uma maior variedade de grupos de interesses.

Sendo assim, efetuar nomeações com natureza política na burocracia pública seria uma maneira de aumentar o grau de responsividade institucional (SANTOS, 2009). Na medida em que conferiria maior capacidade de comando da esfera pública aos próprios cidadãos.

Em sentido diferente, trabalhos como o de Lewis (2005, 2007) apontam que políticas públicas geridas por dirigentes de natureza puramente políticas obtêm normalmente piores índices de eficiência quando comparados aos conduzidos por servidores públicos de carreira. O que foi complementado por Krause, Lewis, e Douglas (2006), os quais demonstraram, ao inserir a variável capacitação nas análises dos dados, que a elevação técnica dos detentores dos cargos políticos proporcionaria melhores resultados em termos de eficiência.

Já para Santos (2009), a politização da Administração Pública normalmente estaria conectada a uma redução da capacidade técnica das agências, afetando sua competência, eficiência, além de reduzir o moral da organização. Para Ayllón e Guerrero (2005) existe uma correlação entre o excesso de politização administrativa e o aumento de práticas ilícitas, de clientelismo e de nepotismo.

Em resumo, ao mesmo tempo em que há trabalhos que evidenciam que politizar uma burocracia pública é uma forma de o executivo aumentar o controle sobre a administração pública, retirá-la da inércia e do insulamento burocrático, enfim, direcionar a máquina aos anseios do eleitorado, e torná-la, por fim, mais responsiva a sociedade. Por outro, também existem àqueles que demonstram que o seu excesso está vinculado a redução da capacidade técnica das agências, a obtenção de piores índices de desempenho, além de correlacioná-la ao aumento de práticas ilícitas, clientelismo e nepotismo.

Tal excesso de politização administrativa leva a autores como Maranto (2001), Lewis (2007) e Ballenstedt (2007) a visualizar a redução dos cargos políticos como um fator contributivo para melhoria da capacidade final da gestão governamental.

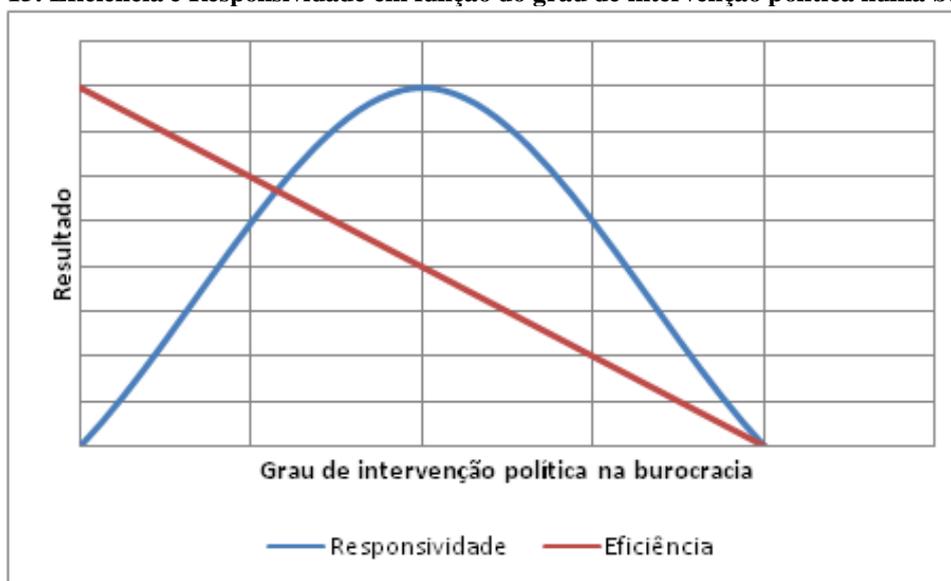
No caso Brasileiro, porém, encontra-se outro agravante, o fato de que uma redução dos cargos de natureza política em suas burocracias iria contra o próprio contexto sócio-histórico vivenciado anteriormente, o qual impôs à população uma carência de representação democrática por um longo período de tempo. E que a presença de um político, fazendo uma ponte entre a sociedade e a burocracia estatal, foi por tempos reclamada para que algumas demandas caladas durante o período autoritário fossem atendidas.

O que faz emergir um desafio ao Estado: até que ponto há a possibilidade de se reduzir os cargos políticos do Governo, a fim de melhorar a eficiência do Estado, sem que possa impactar na qualidade da democracia vigente e no controle social que a população detém sobre o Estado? Pois, ao fim e ao cabo, tanto a baixa politização da burocracia quanto a baixa qualificação dos dirigentes políticos acabam por enfraquecer, por fim, o próprio Estado Democrático de Direito, já que seu mau cotejamento acaba por resultar em baixo desempenho da burocracia ou pouca responsividade de seus atos, e, conseqüentemente, em aumento generalizado da desconfiança da população em relação às políticas e as instituições públicas (SANTOS, 2009).

Outro problema decorrente do excesso de politização burocrática e que contribui com o dilema entre politizar ou não à Administração Pública, é o fato de que a partir do momento em que seu excesso compromete em demasia a eficiência institucional, em um certo ponto, a eficiência chegará a níveis abaixo do aceitável pela sociedade. Assim, a ação política passa a contribuir para que a burocracia não mais justifique a sua própria existência (SANTOS, 2009). Surgindo um paradoxo, qual seja, em que o excesso de politização para transformar o aparato estatal mais responsivo, torna-o não responsivo, e ao invés de contribuir para uma configuração estatal de maior democracia, age de forma inversa (ROUKE, 1976; LEWIS, 2005).

A complexidade do problema ascende a um dilema de ação coletiva, entre a opção do gestor entre eficiência ou responsividade, somado-se ao agravante que se refere ao contexto histórico do caso brasileiro. A Figura 15 representa simplificada como a responsividade e a eficiência variam em função do grau de politização em uma burocracia qualquer.

FIGURA 15: Eficiência e Responsividade em função do grau de intervenção política numa burocracia.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na Figura 15, infere-se que “eficiência” seja uma função negativa do incremento da politização no preenchimento de cargos administrativos, uma vez que sobreponha lealdade política à racionalidade técnica como parâmetro de escolha; paralelo, “responsividade” apresenta um comportamento curvilíneo, sendo incrementado como resultado da correspondência entre preferências políticas e eleitorais medianas e escolhas burocráticas que estejam alinhadas a elas, apresentando, porém, reversão na medida em que sua saturação comprometa a capacidade de execução de programas governamentais.

Nesse sentido, é importante a busca por um grau de intervenção política tal que garanta um nível de eficiência burocrática, minimamente aceitável pela sociedade, ao mesmo tempo em que o interesse público esteja representado em sua atuação, conferindo-lhe características democráticas. Portanto, a pergunta que emerge é: o quanto politizar uma burocracia? Qual seria esse ponto ótimo?

7.2. Materiais e Métodos

O argumento teórico que se apresenta é que existe um nível ótimo de nomeados políticos em uma estrutura burocrática municipal, caracterizado tanto pela quantidade de cargos comissionados que possui em relação ao total de servidores públicos, quanto pela qualidade, ou seja, pelo grau de capacitação que estes possuem.

Todavia, o grande desafio que o trabalho enfrenta é a operacionalização desses conceitos tão amplos. Agravado pela dificuldade em se conseguir isolar os efeitos específicos dessas variáveis, dado haver uma série de outros fatores que também

influenciam as *proxies* que possam ser usadas como mensuradores dos resultados em termos de desempenho municipal.

Ainda assim, através de uma abordagem predominantemente quantitativa em um estudo do tipo exploratório, buscou-se desvelar padrões de nomeações políticas com seus respectivos desempenhos institucionais. Portanto, de forma sucinta, esta pesquisa se propõe estudar as variáveis da Figura 16:

FIGURA 16: Variáveis da Pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em que, por cargos comissionados (CC's), entendem-se pelas estruturas funcionais e autônomas que podem ser ocupadas por indivíduo sem vínculo administrativo com o órgão em análise. Normalmente ligados a cargos de direção, chefia e assessoramento. Possuindo, ainda, a característica de serem de confiança e comprometimento pessoal entre o ocupante do cargo e a alta administração.

Razão pela qual acredita-se que quanto maior a proporção de cargos de confiança numa burocracia, maior também seria o controle do chefe do executivo sobre ela. Entretanto, existiria um limite máximo de quantitativo desses cargos sem que comprometesse consideravelmente os resultados institucionais.

Outro ponto analisado, diz respeito à capacidade instrucional desses servidores, a qual foi operacionalizada a partir da escolaridade que estes possuíam. Acredita-se que ela tem o poder de potencializar o desempenho institucional obtido.

Quanto à variável desempenho municipal, estas possivelmente são as que possuem maiores fragilidades no trabalho, dado que existem diversos índices divulgados pela mídia, cada qual enfocando perspectivas diferentes. Entretanto, utilizar-se-á mais de um deles, os quais funcionarão como *proxies*, no intuito de tentar captar o resultado institucional através de matizes diferentes, porém complementares.

Assim, utilizaram-se como tal o PIB-Per-Capita municipal, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice de Governança Municipal (IGM) elaborado pelo Conselho Federal de Administração (CFA).

Os dados foram obtidos através do banco de dados do grupo de pesquisa IpoC-Instituições Políticas Comparadas, do IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dos sítios oficiais do CFA e FIRJAN.

Além disso, para delimitação dos casos e tentativa de melhor isolar o efeito dessas variáveis nos resultados obtidos, por conveniência, optou-se por analisar apenas os municípios categorizados pelo IBGE como 1, 2 e 3 (até 20.000 habitantes). Também foram eliminados do banco de dados os municípios com valores ausentes ou não definidos nas referidas variáveis.

Inicialmente operou-se uma análise exploratória da distribuição dessas variáveis no território brasileiro. Em seguida, foram realizadas estimações de autocorrelação espacial de Moran Global (índice I de Moran) e Local (Lisa) com dados do ano de 2014.

Para viabilizar a avaliação do efeito do ‘quantitativo proporcional’ e da ‘capacitação’ dos CC’s nos resultados, foram criadas duas amostras distintas.

A primeira em que se selecionou o quartil superior de servidores comissionados mais ‘capacitados’, juntamente com aqueles do quartil inferior, sendo os menos ‘capacitados’. Assim, numa mesma amostra têm-se casos polares, possibilitando comparar mais facilmente os resultados institucionais em se ter CC’s mais ‘capacitados’.

Adicionalmente, a fim de tentar melhor isolar os efeitos gerados pela variável capacitação, mitigando a interferência de uma variável nos resultados da outra. Mantiveram-se no grupo amostral apenas aqueles municípios que na variável ‘quantitativo proporcional’ tiveram valores que ficaram entre $+1-1$ desvio padrão da média. O objetivo foi de que os casos extremos de ‘quantitativo proporcional’ de servidores não viesassem as análises da variável ‘capacitação’.

A mesma lógica de seleção foi realizada para definição da segunda amostra, contendo os dados do ‘quantitativo proporcional’ de servidores CC’s. Assim, foram selecionados aqueles municípios que além de pertencerem ao quartil superior e inferior, também tiveram a variável ‘capacitação’ dentro do limite $+1-1$ desvio padrão da média.

Note-se que não se pretendeu estudar todas as prefeituras municipais brasileiras, mas apenas aquelas que permitiriam melhor isolar tal efeito nos resultados, evitando vieses interpretativos. Dessa forma, a primeira amostra foi composta por 1.118 burocracias

municipais (453 mais ‘capacitados’ e 665 com menor ‘capacitação’) e a segunda com 1.026 (424 com maior ‘quantidade proporcional’ CC’s e 598 com menor quantidade)

Por fim, para analisar os dados foi utilizado o teste *t* para amostras independente, o qual se aplica a planos amostrais em que se deseja comparar médias de dois grupos independentes (amostras que não se relacionam uma com a outra). E também a Regressão Linear Simples, que se aplica em situações em que há razões para supor uma relação causa-efeito entre duas variáveis quantitativas e se deseja expressar matematicamente essa relação (HEAR *et al.*, 2005).

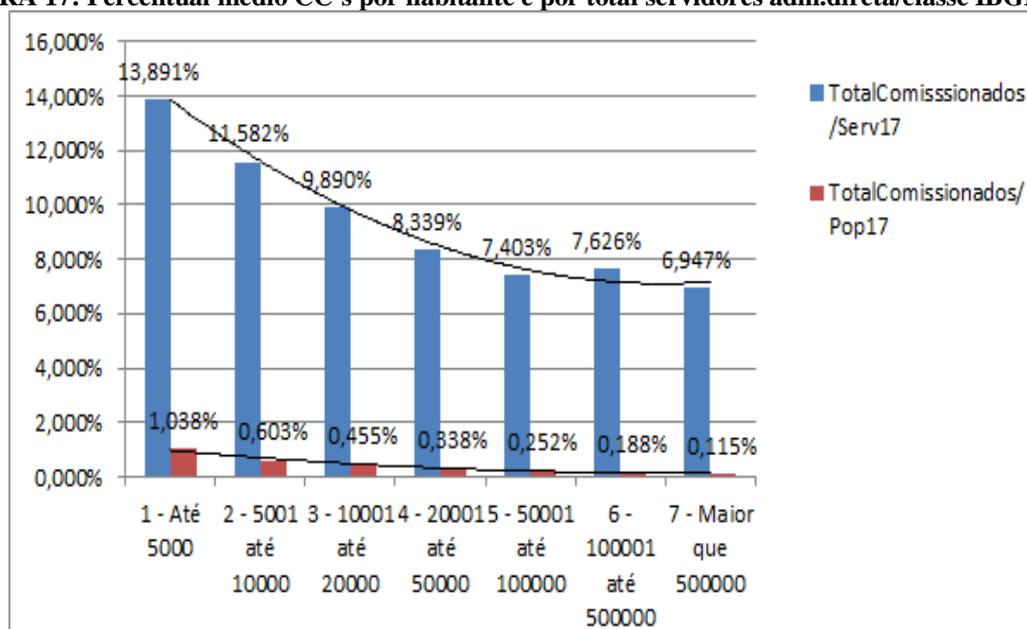
7.3. Capacidade político-relacional: Resultados e Discussões

O Brasil possui uma estrutura federativa bastante heterogênea. São 5.570 municípios distribuídos em 26 estados e 01 Distrito Federal. Cada município possui em sua estrutura de governo um prefeito, que é responsável pelas ações do poder executivo, e vereadores, eleitos por representação proporcional, que compõe a Câmara Municipal.

Para gerenciar o executivo, o prefeito utiliza-se de secretários, e que, normalmente, são detentores de cargos comissionados. Além destes, os cargos comissionados são utilizados para funções de direção, chefia e assessoramento, possuindo a característica de serem de livre nomeação e exoneração.

Ao se fazer uma análise exploratória sobre estes cargos comissionados em nível municipal, relativizando seu quantitativo tanto pelo total da população daquele município, quanto pelo total de servidores da administração direta das prefeituras, observa-se que os quantitativos de comissionados diminui à medida que aumenta o porte do município. Comportamento semelhante ao encontrado por Marengo (2017a) ao analisar o quantitativo de servidores por habitante/porte do município.

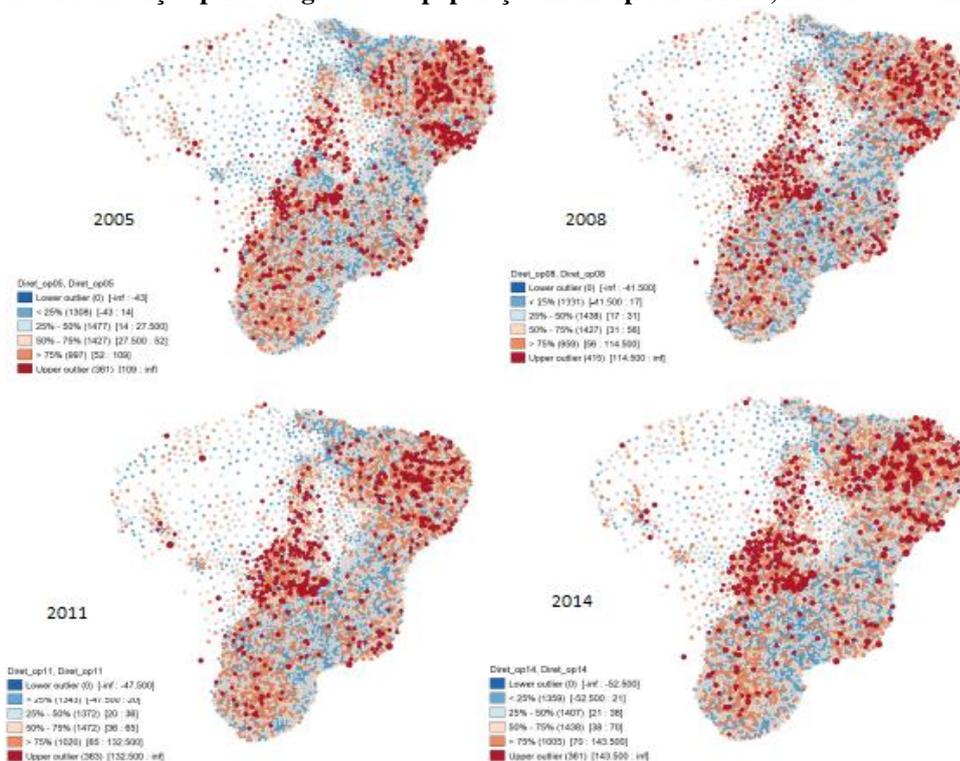
FIGURA 17: Percentual médio CC's por habitante e por total servidores adm.direta/classe IBGE 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Em seguida, por meio da função cartograma, fez-se uma distribuição do quantitativo de cargos comissionados por habitante, a fim de identificar como estão espalhados estes cargos políticos no território brasileiro.

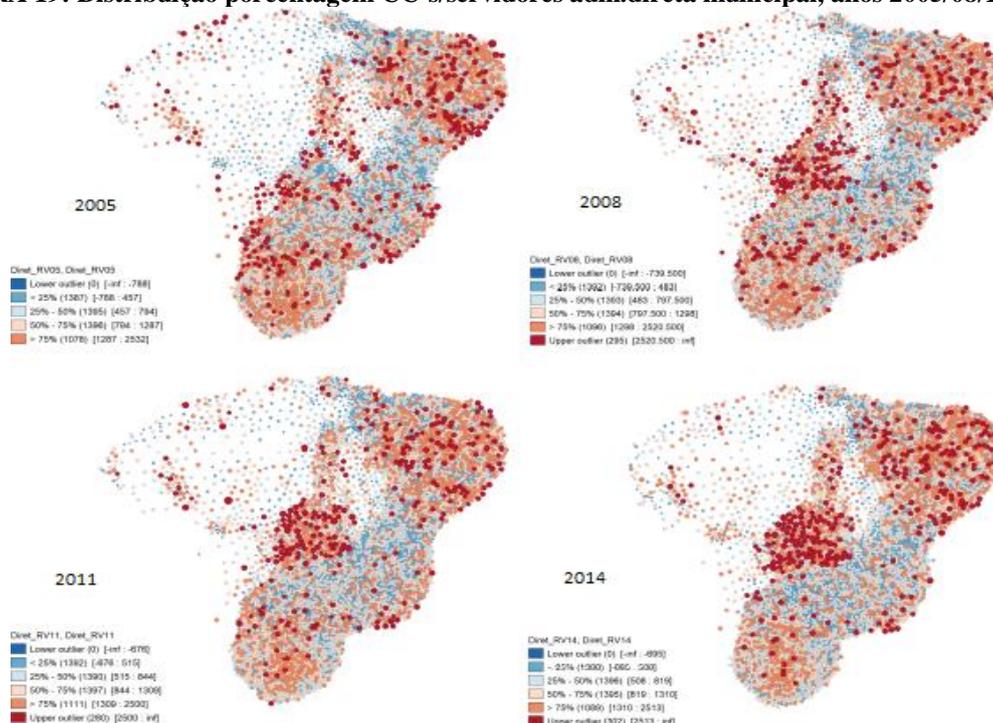
FIGURA 18: Distribuição percentagem CC's/população municipal no Brasil, anos 2005/08/11/14.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

De igual maneira foi operacionalizado os dados relativos a quantidade de cargos comissionados por quantidade total de servidores da administração direta do município. E, como se percebe, aparentemente a distribuição se assemelha bastante à da Figura 19.

FIGURA 19: Distribuição porcentagem CC's/servidores adm.dirreta municipal, anos 2005/08/11/14.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

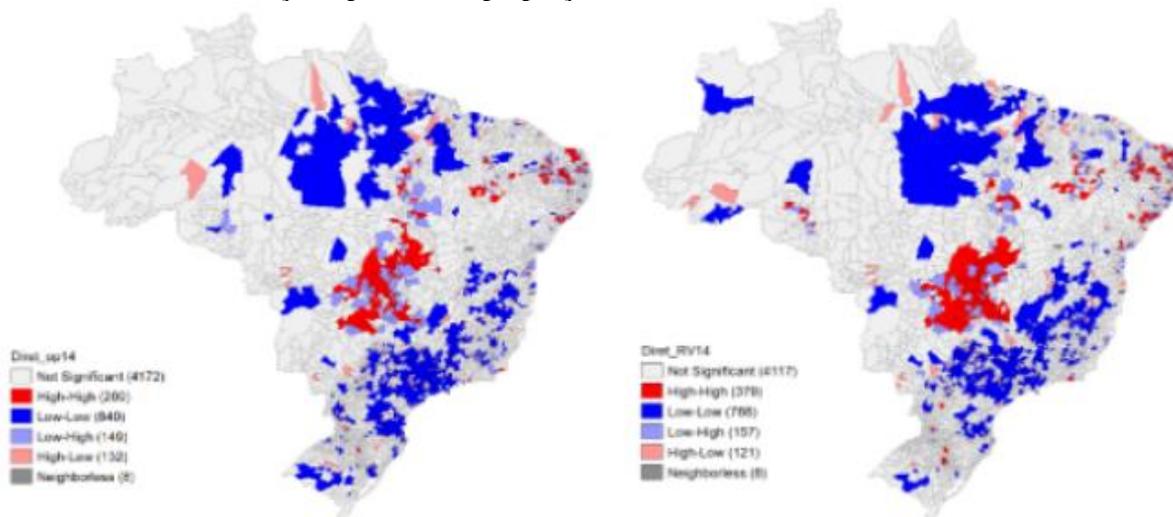
Note se que a forma como as distribuições se apresentam sugerem a existência de aglomerações não casuais, ou seja, a existência de dependência espacial entre as unidades municipais. Nesse sentido operou se a estimação da autocorrelação espacial de Moran Global (índice I de Moran) e Local (Lisa) nas distribuições referentes aos dados do ano de 2014.

Quanto às dependências globais, índice I de Moran, embora significativos estatisticamente, os valores encontrados foram de 0,21 e 0,28 respectivamente. Assim, apesar da rejeição das hipóteses nulas de aleatoriedade espacial, após analisada, as autocorrelações espaciais se mostraram bem modestas.

Na análise da dependência local, os mapas retratam aglomerações como indicativo de que os padrões de autocorrelação entre eles possuem significância estatística. Entretanto, demonstram haver pouca predominância dos padrões de dependência espacial, tanto das relações positivas de autocorrelação local (Alto-Alto e Baixo-Baixo), quanto das relações negativas (Alto-Baixo e Baixo-Alto). Todavia, ainda assim é suficiente para se afirmar da

possibilidade de detecção de dois ou três grupos de predominâncias, com características mais bem definidas (Figura 20).

FIGURA 20: Autocorrelação espacial local proporção CC's/habitantes/Adm.Direta 2014.



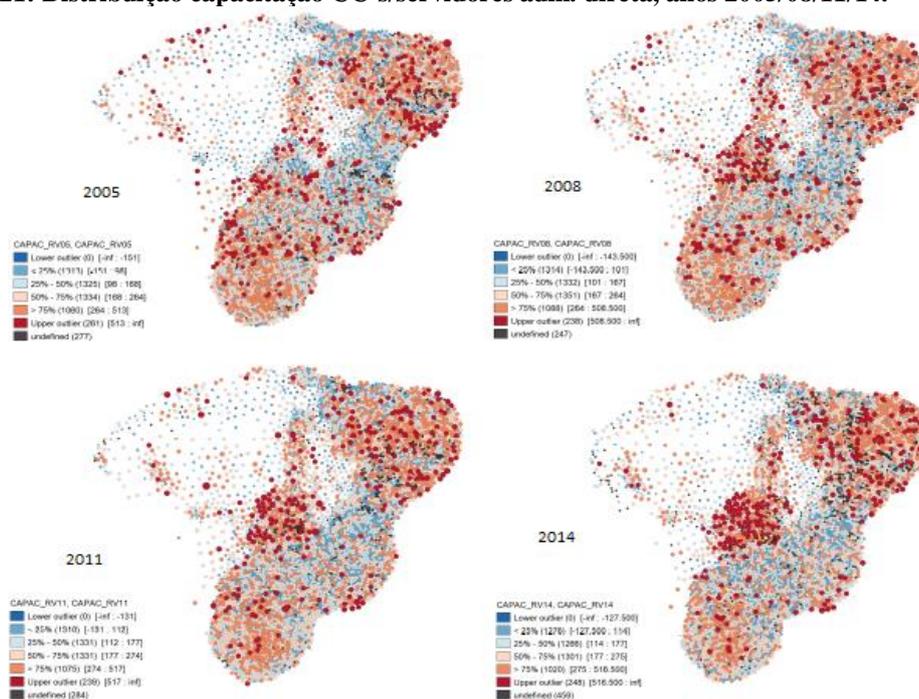
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

E a capacitação desses servidores comissionados, como fica distribuída no território brasileiro? Nesse sentido, para operacionalizar o conceito “capacitação dos comissionados”, criou-se um fator resultante da média aritmética ponderada dos quantitativos de servidores aplicados a pesos, de acordo com a formação. Em seguida, este foi dividido pelo quantitativo total de servidores, a fim de padronizá-los uns aos outros, conforme fórmula a seguir:

$$\frac{((Serv. SemInst * 1) + (Serv. Fund * 2) + (Serv. Méd * 3) + (Serv. Sup * 4) + (Serv. Pós * 5))}{15}$$

Total. Servidores Administração Direta

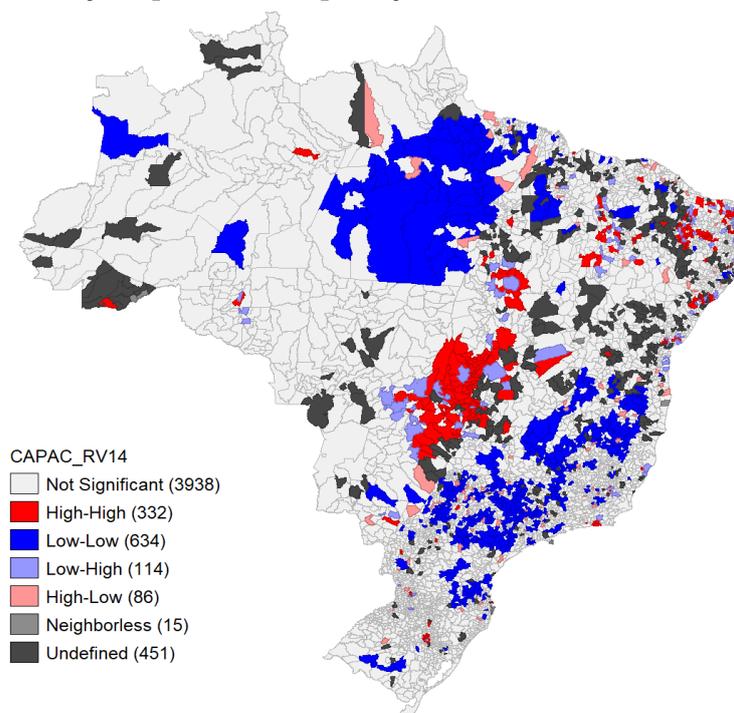
FIGURA 21: Distribuição capacitação CC's/servidores adm. direta, anos 2005/08/11/14.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Na estimação da autocorrelação espacial de Moran Global o valor encontrado foi de 0,28. Possuindo significância estatística e rejeitando a hipótese nula de aleatoriedade espacial. Também aqui a autocorrelação espacial se mostrou modesta.

FIGURA 22: Autocorrelação espacial local Capacitação CC's/habitantes/Adm.Direta 2014.



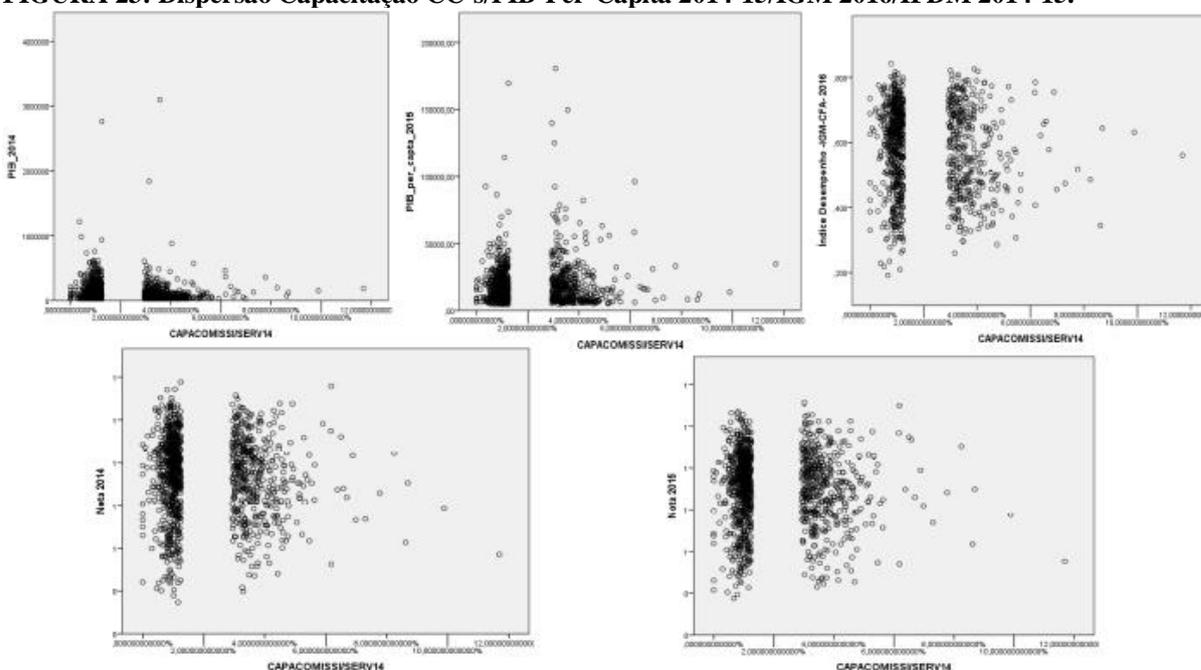
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Na análise da dependência local, o mapa retrata os municípios como indicativo de que os padrões de autocorrelação entre eles possuem significância estatística. Entretanto, apresentam pouca predominância dos padrões de dependência espacial, tanto das relações positivas de autocorrelação local (Alto-Alto e Baixo-Baixo), quanto das relações negativas (Alto-Baixo e Baixo-Alto). Todavia, ainda assim é possível afirmar pela existência de dois ou três maiores grupos de predominâncias.

Mas qual a influência dos conhecimentos técnicos nos nomeados com natureza política sobre o desempenho de sua instituição?

Para isto foram elaborados gráficos de dispersão no intuito de tentar detectar algum padrão de comportamento de forma visual.

FIGURA 23: Dispersão Capacitação CC's/PIB-Per-Capita 2014-15/IGM 2016/IFDM 2014-15.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Dando sequência ao proposto, testou-se a existência de CC's mais capacitados era um fator diferencial na explicação da variação dos resultados das *proxies* utilizadas como mensuradores do desempenho institucional entre os municípios. Para isto, utilizou-se do teste *t* para amostras independentes com os dados relativos PIB-Per-Capita 2014/15, IGM 2016, IFDM 2014 e 2015.

O resultado da primeira análise comprova que, em média, o PIB-Per-Capita 2014 foi maior para os municípios que possuíam CC's mais capacitados que àqueles com CC's menos instruídos. Mais capacitados média 19.243,07 e EP=896,69; e menos capacitados média 16.581,56 e EP=571,07; com $t(803)=2,50$, $p<0,05$.

O mesmo resultado se repete quando se utiliza os dados do PIB-Per-Capita 2015. Em que o teste mostrou que, em média, o grupo de CC's mais capacitados ($M=20.154,13$; $EP=909,56$) também apresentam PIB-Per-Capita superiores ($M=17.267,43$; $EP=512,61$). Dado que o teste é significativo, ou seja, rejeita-se a hipótese nula, $t(734,3)=2,76$; $p<0,05$.

Já quando se utiliza o IGM 2016 do CFA, os resultados, mesmo que de forma sutil e quase não significativa, contradizem o que se esperava, dado que, segundo os testes, em média, os municípios com CC's mais capacitados ($M=0,57$; $EP=0,006$) possuem resultados inferiores ao menos capacitados ($M=0,59$; $EP=0,005$) em termos de gestão. $t(963)=-2,00$; $p<0,05$.

Tentando desdobrar os resultados obtidos, os quais parecem contraditórios, foi feita complementarmente uma Regressão Linear Simples para verificar se a capacitação dos CC's são bons preditores do IGM. Assim, a regressão mostrou que a capacitação dos CC's preveem o resultado obtido no IGM [$F(1,963)=7,36$; $p<0,01$; $R^2=0,007$]. Entretanto a porcentagem de explicação do resultado em desempenho parece extremamente baixo.

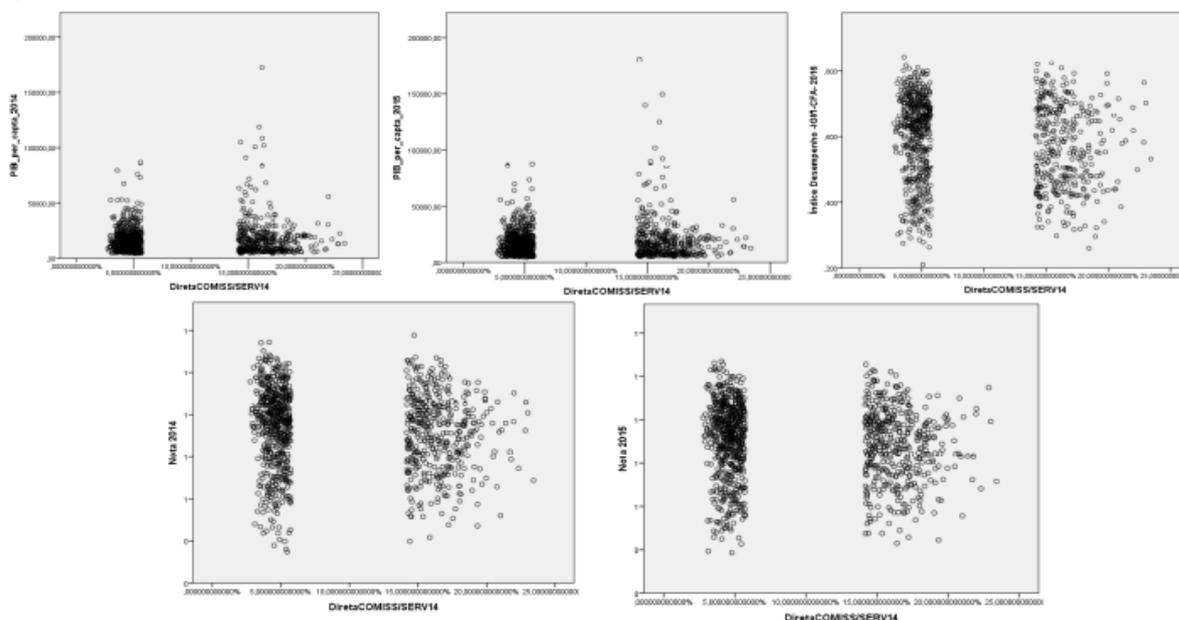
Dessa forma, o valor previsto para o IGM 2016 dos municípios correspondem a fórmula: $y=0,59-0,007*\text{capacitação CC's}$.

Acresce-se que todos os requisitos para realização da Regressão Linear foram cumpridos, tal quais, $N>20$, valores de variáveis independentes, relação linear das variáveis, resíduos independentes, ausência de *outliers*, normalidade dos resíduos e homocedasticidade.

Já ao se comparar o desempenho dos municípios com CC's mais instruídos com os menos instruídos utilizando se dos dados do IFDM 2014 e 2015. Os resultados não se mostraram significantes, ou seja, aceitam se as hipóteses nulas em ambos os testes. Demonstrando não haver diferença de resultado nestas variáveis em razão da capacitação dos CC's. $t(1.101)=-0,09$, $p>0,05$; e $t(1.009)=-0,73$, $p>0,05$.

Mas e o efeito do quantitativo de cargos de natureza política no desempenho institucional?

FIGURA 24: Dispersão Quantidade proporcional CC's/PIB-Per-Capita 2014-15/ IGM 2016/IFDM 2014-15.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC/IBGE e iPOC-UFRGS.

Em sequência, foi realizado o teste t para amostras independentes, a fim de verificar se a média das variáveis consideradas como *proxy* de desempenho são diferentes para municípios com maior quantidade proporcional de CC's em detrimento dos com menores quantidade.

Os primeiros resultados mostram que, em média, o PIB-Per-Capita 2014/15 são maiores para aqueles municípios que possuem maior quantidade proporcional de CC's, média 18.177,25 (2014) e 19.311,90 (2015) e de 16.224,30 (2014) e 17.074,56 (2015) para os com menor quantidade. Com $t(653)=2,01$, $p<0,05$ e $t(632)=2,13$, $p<0,05$, respectivamente.

Tendo em vista que as diferenças de médias encontradas foram consideráveis, analisou-se se, na referida amostra, não seriam os municípios maiores, possivelmente, com economias mais pujantes e que teriam maiores quantidades de CC's, e, por isso, possuíam PIB-per-capita maior em relação aos municípios menores.

O que não ficou demonstrado, posto que a amostra possuía 33% dos municípios categorizados como classe 01 (até 5.000 habitantes), 31% como classe 02 (até 10.000 habitantes) e 36% como classe 03 (até 20.000 habitantes). E as médias de quantitativo de CC's proporcional a quantidade de servidores da administração direta eram maiores nos municípios menores (11,51%, 9,22% e 7,84% respectivamente).

Por outro lado, ao realizar o teste com a variável desempenho IGM 2016 do CFA, este mostrou que, em média, os que possuem maiores quantidades proporcional de CC's

($M=0,56$; $EP=0,006$) possuem menor resultado que aqueles que possuem menor quantidade ($M=0,59$; $EP=0,005$). $t(885)=-3,68$, $p=0,00$. Confirmando a hipótese de que a qualidade da gestão diminui quando se possui muitos cargos comissionados.

Sentido semelhante foi o resultado obtido comparando o desempenho das burocracias que possuem maiores quantidades proporcionais de CC's utilizando como indicador de desempenho o IFDM 2014 e 2015 da Firjan, os resultados do teste t independente mostram que os municípios com maiores quantidades proporcionais de CC's possuem menores resultados ($M=0,66$, $EP=0,004$ e $M=0,64$, $EP=0,004$) que os com menores quantidades ($M=0,67$, $EP=0,004$ e $M=0,65$, $EP=0,004$). Dado que os testes são significantes, ou seja, aceitam-se as hipóteses alternativas. $t(1016)=-2,64$; $p<0,05$ e $t(1012)=-2,58$; $p<0,05$.

Em resumo, quando se analisa a diferença de desempenho em razão da capacitação e da quantidade proporcional de CC's nos municípios, os dados evidenciam que quando a variável analisada é o PIB-Per-Capita, o desempenho é maior tanto para os municípios com CC's mais capacitados quanto para os que possuem maiores quantidades proporcionais destes cargos.

Já quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade proporcional de CC's fazem diminuir o resultado. Embora a alta capacitação tenha se mostrado mais discreta nos resultados e a Regressão Linear demonstrado a importância da capacitação dos CC's na obtenção dos resultados.

Por fim, quando se avalia a burocracia a partir do IFDM, os resultados mostram que a capacitação dos CC's não se mostra como um fator decisivo para determinação dos resultados. O mesmo não ocorre com o quantitativo de CC's proporcional, o qual demonstrou que municípios com maiores quantidades proporcionais de CC's possuem, em média, menores resultados que os com menores quantidades.

Dessa forma, dada a variabilidade de resultados, algumas das possíveis explicações para esta realidade pode ser o fato de os CC's em burocracias municipais pequenas não exercerem plenamente a função de vínculo político-relacional, tal qual se entende como o papel da burocracia de médio escalão. Mas, de maneira distinta, poderia assumir outras funcionalidades, talvez, por exemplo, a de legitimação política para angariar votos e eleitores, ou mesmo como "cabide de emprego" aos apoiadores políticos, no sentido de absorver essa mão-de-obra excedente e dinamizar a economia local. Enfim, funcionalidades que talvez a literatura não tenha se atentado e que pode merecer uma ampla agenda de estudo.

8. Considerações Finais

Que características e práticas institucionais têm sido determinantes para a melhoria do desempenho dos governos locais, e, por isso, acabam por melhorar a vida do cidadão? Quais são os possíveis mecanismos causais de uma burocracia pública que realmente tem o poder de contribuir para a qualidade de um governo local?

Tentando encontrar respostas ao problema e alcançar o objetivo geral desta pesquisa, este trabalho buscou analisar a complexidade que é a administração pública local brasileira, tendo como fundamento teórico o conceito de capacidade estatal, o qual foi entendido como a capacidade de promoção da ação do Estado (EVANS, 1992), ou, como os atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Entretanto, por se tratar de tarefa complexa e que, em tese, não se decifra com uma única resposta, dado o seu caráter multidimensional, o trabalho foi subdividido em capítulos, os quais se assemelharam à artigos, cada qual tentando dar pistas das possíveis respostas, mas sendo todos vinculados a mesma tentativa de explicar tal desempenho.

Além disso, a fim de balizar os trabalhos e delimitar o escopo de atuação, utilizou-se como hipótese geral a crença de que os municípios com melhor qualificação profissional, tanto do corpo técnico-burocrático como dos cargos comissionados de sua burocracia, tenderiam a ser mais capazes de alcançar os resultados pretendidos.

À luz de todos os argumentos teóricos, dados e observações realizadas pôde-se concluir que os papéis assumidos pelo Estado são efetivamente fundamentais na determinação do nível de desenvolvimento de um povo. Fato que foi ratificado pelos próprios elementos e indícios apresentados ao longo do trabalho e que se mostrou presente também ao se analisar o processo de formação do Estado moderno, bem como pelo entendimento dos papéis que o Estado tem assumido historicamente junto aos sistemas político-econômicos (LIST, 1986; BRESSER-PEREIRA, 2011; ALBUQUERQUE, 2013), tendo, nesse processo, a democracia e a burocracia pública funções de extrema relevância e de conformação dessa atuação.

De outra forma, também buscou-se compreender a importância dos municípios brasileiros na implementação de políticas públicas. Conforme apresentado, diversos foram os marcos legais, desde os anos 80 até os dias de hoje, os quais têm definido o processo de descentralização política, administrativa e fiscal do Brasil. Ganhando destaque a CF/88, que

elevou os municípios à condição de entes federativos autônomos e reservou-lhes uma fatia da arrecadação tributária.

Somadas a isso, conjunturas sociais específicas contribuíram para que a relevância do município, enquanto implementador de políticas públicas, fosse aumentada. Primeiro, pelo fato de eles terem assumido a responsabilidade por diversas políticas públicas, muitas das quais não eram de sua competência constitucional, mas que, em face de pressões sociais, foram assimiladas por eles. Segundo, porque os estados membros, durante todo este período, perderam muito poder político e financeiro, retraindo-se no palco de grandes provedores de políticas públicas. Terceiro, porque a União passou a transferir recursos diretamente aos municípios, para que estes executassem determinadas políticas públicas.

Assim, por conseguinte, alterou-se a dinâmica das políticas públicas, que, após serem universalizadas pela CF/88, gradativamente, passaram a ser, em sua maioria, implementadas pelos municípios, transformando-os no *locus* primordial de execução das políticas públicas brasileiras. Cabe destaque às ações de desenvolvimento econômico, que, por sua vez, alteraram a dinâmica e as estruturas governamentais municipais, convertendo os municípios em protagonistas ativos e propositivos da transformação social local.

Entretanto, pela própria dinâmica em que se sucederam, houve disparidades, tanto na definição das políticas econômicas e sociais que seriam implementadas, quanto do momento em que estes municípios as implementariam, em grande parte, agravadas pelo fato de eles possuírem capacidades estatais diversificadas. Fato que foi confirmado pelas análises estatísticas realizadas com os dados relativos à profissionalização de suas burocracias, que demonstraram o tamanho e o grau de variação dessas estruturas burocráticas, evidenciando um cenário de grande complexidade e diversidade.

Em resumo, o capítulo evidenciou o quão variadas se encontram as diferentes formas de estruturas burocráticas municipais e suas capacidades estatais subjacentes. Situação que impacta diretamente na oferta de bens e serviços aos cidadãos, e, conseqüentemente, no desenvolvimento econômico e social dos diferentes municípios.

Esse resultado pode ser explicado, em grande medida, até mesmo pela própria trajetória de dependência da estrutura burocrática brasileira, a qual foi moldada, sobretudo, pelo processo de formação do Estado, em que pese ter evoluído de forma não homogênea, com a coexistência de agências totalmente profissionalizadas e weberianas, ao lado de outras completamente politizadas e clientelista. Situação já explanada anteriormente e reconhecida como “bolsões de eficiência”.

À vista disso, o capítulo chama a atenção para o corpo burocrático como variável importante na explicação dos possíveis resultados alcançados por uma burocracia pública. Sendo mais uma alternativa relevante para explicação de o porquê algumas políticas públicas serem bem sucedidas ou fracassarem em detrimento a outras.

Já no capítulo seguinte, conforme explicitado, analisou-se o que se entendeu como a dimensão weberiana de capacidade estatal. Para isso, buscou-se explicar os resultados obtidos pelos municípios no *Gini* e IDH-M a partir da qualidade dessa burocracia pública, ou seja, por meio das dimensões “quantidade de servidor por habitante” e “capacitação dos servidores”.

Os resultados encontrados, por meio das correlações e regressões logísticas, evidenciaram o quanto a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para que a administração pública alcance bons resultados, os quais foram comprovados pelos resultados tanto para os indicadores relativos ao IDH-M, quanto para os relativos ao *Gini*.

Também, como resultado, destaca-se o papel dos servidores estatutários, dado que sua capacitação foi mais relevante na obtenção do indicador IDH-M que os demais vínculos administrativos. Demonstrando, portanto, o quão significativo é o tipo de vínculo que este servidor possui com a administração pública. O que sugere que a forma de seleção dos servidores públicos seja naturalmente um diferenciador e previsor dos resultados alcançados pela sua burocracia. Fato que ratifica os preceitos recomendados por Weber, desde o início do século, para a construção de uma burocracia eficaz e efetiva.

Ainda, de acordo com os resultados apresentados nesse capítulo, diferentemente do esperado, o quantitativo de servidor por habitante não se mostrou significativo em nenhuma das amostras, tanto para os dados relativos ao IDH-M, quanto para os relativos ao *Gini*. Contradizendo a hipótese observada por Batista (2015), por exemplo.

Já no que tange a dimensão política da capacidade estatal dos municípios, a qual foi avaliada, neste trabalho, a partir de uma tentativa de conexão entre a variável capacitação dos detentores de cargos comissionados à determinados indicadores de desempenho dessas burocracias.

Para isso, inicialmente, foi feito um exame de como está a distribuição desses cargos no território brasileiro. Posteriormente, realizaram-se análises de dependência espacial Global e Local, a fim de identificar se a distribuição espacial dessas variáveis eram casuais ou se havia autocorrelação espacial entre elas. Fato que mostrou uma autocorrelação entre elas moderada, tanto no grau de capacitação dos servidores comissionados, quanto na quantidade proporcional de CC's.

Logo em seguida, foi investigada a diferença de desempenho dos municípios em razão do grau de capacitação e da quantidade de CC's. Quando a variável analisada é o PIB-Per-Capita, os dados evidenciam que o desempenho é maior tanto para os municípios com CC's mais capacitados quanto para os que possuem maiores quantidades proporcionais destes cargos.

Quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade proporcional de CC's fazem diminuir os valores obtidos no resultado. Nesse sentido, fato estranho parece ser a alta capacitação dos CC's ser um diminuidor de resultado. Nesse sentido, foi realizada uma Regressão Linear Simples, a fim de avaliar o quanto a capacitação é um bom preditor dos resultados obtidos no IGM. O que se mostrou significativo estatisticamente e demonstrou a importância da capacitação dos CC's na obtenção desses resultados.

Por outro lado, quando se avalia a burocracia a partir do IFDM, os resultados mostram que a capacitação dos CC's não é um fator decisivo para determinação dos resultados. O mesmo não ocorre com o quantitativo proporcional de CC's, os quais demonstraram que municípios com maiores quantidades de CC's possuem, em média, menores resultados que os com menores quantidades.

Algumas das possíveis explicações para estes resultados, dada a variabilidade de resultados, pode ser o fato de os CC's em burocracias municipais pequenas não exercerem plenamente a função de vínculo político-relacional, tal qual se entende como o papel da burocracia de médio escalão. Mas, de maneira distinta, poderia assumir outras funcionalidades, talvez, por exemplo, a de legitimação política para angariar votos e eleitores, ou mesmo como "cabide de emprego" aos apoiadores políticos, no sentido de absorver essa mão-de-obra excedente e dinamizar a economia local. Enfim, funcionalidades que talvez a literatura não tenha se atentado e que pode merecer uma ampla agenda de estudo, sobretudo por meio de estudos de caso.

Naturalmente, como se nota, a própria pesquisa demonstra tratar-se de um ambiente de extrema complexidade, já que, alguns testes, apontam para a capacitação e a quantidade de servidores como solução e recomendação aos municípios; enquanto outros, para o seu inverso.

Para além desses achados, o capítulo mostrou que, embora normalmente vinculados a uma visão negativa e estereotipada de patronagem, clientelismo e fisiologismo, esses servidores comissionados são de extrema relevância para o bom funcionamento da máquina pública. Principalmente pela articulação que eles tem o poder de realizar entre a sociedade

e a estrutura burocrática. Neste ponto, o capítulo também chamou atenção para as diversas formas como se tem dado a politização da burocracia pública, sobretudo por se tratar de um elo importante nos estudos sobre implementação e políticas públicas.

Assim sendo, se por um lado, estes cargos comissionados são uma maneira de o chefe do poder executivo conferir comando sobre a máquina pública e, conseqüentemente, ser responsável ao eleitorado que o elegeu; por outro, o seu mau uso possui poder deletério nos resultados organizacionais, prejudicando o bom funcionamento da própria burocracia. Nesse sentido, a nomeação desses cargos implica riscos variados e custos, os quais foram o objetivo desse capítulo.

Em resumo, de forma geral, o trabalho se mostrou parte de uma agenda importante na busca por decifrar alguns mecanismos que estão por trás das decisões bem sucedidas tomadas no interior de alguns governos e que repercutem positivamente na economia e na sociedade. Em última análise, o tema se mostrou fundamental para clarificar um pouco mais sobre o funcionamento, os rumos e os resultados alcançados pelos governos e suas burocracias.

Por oportuno, ressalta-se que outras questões, de natureza correlatas ou pontuais, também contribuíram e contribuem para a conjuntura atual dos municípios brasileiros. Entretanto, o autor preferiu se ater a esses pontos, julgados por ele e pela literatura como de maior relevância.

Em razão disso, algumas questões não foram abordadas aqui, detalhadamente, como, por exemplo, o efeito da capacitação dos prefeitos ou mesmo especificamente dos seus secretários comissionados no resultados, de igual maneira, questões como rotatividade dos cargos comissionados, baixa estabilidade dos cargos, capacidade de implementação de políticas públicas desses profissionais, experiências profissionais anteriores, grau de politização, tipo de qualificação, relacionamento destes com a sociedade, enfim, diversas outras variáveis que influem sobremaneira nos resultados e no desempenhos desses servidores e, por isso, são campo fértil para uma agenda de pesquisas, no intuito de aprofundar ou de melhor detalhar a dinâmica que o determina.

Assim, o desafio é aprofundar as investigações tanto desse tema quanto de outros também relevantes e fundamentais na compreensão do funcionamento do Estado. Fato sem o qual deslindar a celeuma existente sobre a relação entre política e burocracia, ou entre política e resultados, ou entre burocracia e resultados, continua longe de ser solucionada.

Outro fator relevante no trabalho, conforme explicitado, diz respeito à utilização das variáveis que funcionaram como *proxy* de desempenho, as quais possuem as características

de não serem produzidas, única e exclusivamente, como fruto da ação de um único agente, mas podendo ser proporcionadas por diversos atores, tanto públicos como privados. Isso, naturalmente, abre a possibilidade para questionamentos decorrentes de a ação estatal não ter sido sua principal causadora, mas de outras ações não identificadas.

Outro problema intrínseco a este tipo de pesquisa é a circularidade da explicação dos achados. Como, por exemplo, a explicação de o fato de o município já possuir alto IDH-M que o fez correlacionar com a alta escolaridade dos servidores municipais. De toda forma, conforme percebido, tentou-se contornar tais situações por meio do recorte da amostra e da seleção de métodos estatísticos.

Por fim, acredita-se que este trabalho seja um passo inicial na busca por compreender o funcionamento e os resultados obtidos por uma burocracia pública municipal, mas que pode e deve ser alvo de outras análises nos estudos sobre políticas públicas no Brasil, principalmente diante dos retornos que estes resultados têm o potencial de oferecer ao cidadãos e gestores públicos.

9. Referências Bibliográficas

- ABERBACH J.D.; PUTNAM R.D.; ROCKMAN B.A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press; 1981.
- ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1º ed. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-176.
- ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a Experiência na Era Lula. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p. 325-35. 2014.
- ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*. v. 10, n. 3, p. 3-143, jul./set. 1996.
- ABRUCIO, F.L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec, São Paulo, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o Contexto federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. 1998.
- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasil: IPEA, Enap, 2018. p. 23-57.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no Federalismo brasileiro: a situação das administrações estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, Mar/Abr., 2005, p. 401-420.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.24, jun.2005b, p. 41-67.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Luis Fernando; PACHECO, Regina Silva (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2010.
- ABRÚCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília. *Consad*. 2006.
- ABRUCIO, F. L. Reforma da Gestão Pública nos Estados: avanços e desafios na institucionalização de uma agenda. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II *CONSAD*. 2010b. p.139-172.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos ADENAUER* (São Paulo), v. 4, p. 22-31, 2011.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A.. *The Role of Institutions in Growth and Development*. Washington. DC: World Bank (on behalf of the Commission on Growth and Development). 2008.

ACEMOGLU, Daron; GARCIA-JIMENO, Camilo and ROBINSON, James. State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review*. Vol 105(8): 2364–2409. 2015.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown. 2012.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n.3, 1996, p. 3-10.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *BIB*, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.

ALBANO SANTOS; J. *Economia Pública*. 2ª Edição. Coleção: manuais Pedagógicos. Editora: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. 2012.

ALBUQUERQUE, E. M. *Agenda Rosdolsky*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, R.B.A; SILVA, P.L.B. (Org.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB*, 51, 13-34. 2001.

AMSDEN, Alice. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press. 1989.

ANDERSON, James. *Public Finance*. Lincoln, Nebaska: Houghton Mifflin Company, 2003.

ANDREWS, Matt. *The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory*. Oxford Development Studies. 36 (4): 379–407. 2008.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, Número 3, Set-Dez. 1997.

ARAÚJO, Priscila Gomes de; PEREIRA, José Roberto. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro 46(5):1179-199, set./out. 2012.

ARBIX, G.; MARTIN, S. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary State activism without Statism. In: *Workshop on States, Development, and Global Governance*. Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs; Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison. 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66. 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização de um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40): 111-141. 1999.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta T. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 3, 2002, p.413-458.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora; Fiocruz Editora, 2012.

ARRETCHE, M. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Vantagens e Desvantagens da Intervenção do Governo na Economia. In: MENDES, Marcos (Org.). *Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Instituto Braudel. Topbooks. São Paulo. 2006.

ASSIS, Luís Otávio Milagres de. *Efeitos Organizacionais da Implantação de Metas e Remuneração Variável por Desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo - SP. p.177. 2012.

ASSIS, Marcos Arcanjo de. A institucionalização recente da Política de Assistência Social brasileira: uma análise à luz de conceitos do neoinstitucionalismo. In: *19º Congresso Brasileiro de Sociologia*. Florianópolis, SC. 2019.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Critical theory, democracy, and the public sphere: concepts and uses in Latin America. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AYLLÓN, B.; GUERRERO, V. G. Brasil, dos años de gobierno Lula. *Política Exterior*, vol.103, enero-feb. 2005.

BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance*, v. 21, n. 1, p. 1-24, 2008.

BALDWIN, P. *The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BALLENSTEDT, Brittany. Panelists Suggest reducing reliance on Political appointees. *Government Executive*, 25 oct. 2007.

BARAN, P.; SWEEZZY, P. *El capital monopolista*. Madrid: Siglo XXI, 1982.

BARMA, N.; HUYBENS, E.; VINUELA, L. *Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts*. Mimeo. Washington, DC: World Bank. 2013.

BARRETO, Vicente; PAIM, Antônio. *Evolução do pensamento político brasileiro*. São Paulo: USP, 1989.

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*. Brasília; v. 3, n. 66, p. 345-370, jul. 2015.

BENDIX, Reinhard. *Nation-Building and Citizenship: Studies o four changing social order*. John Wiley and Sons. 1964.

BERSCH, Katherine S.; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies. In: *Princeton University and Universidade de São Paulo Conference on State Capacity in the Developing World*. São Paulo, Brasil, Fevereiro, 2012.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil In: CENTENO, Miguel; KOHLI, Atul and YASHAR, Deborah (Orgs.). *States in the Developing World*, forthcoming, 2013.

BICHIR, Renata Mirandola. *Capacidades Estatais para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Texto Para Discussão-TD 2032. IPEA. Rio de Janeiro, jan. 2015.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). *A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina*. Relatório 2006 do BID e do David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BOBBIO, N. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOK, Derek. Government Personnel Policy in Comparative Perspective. In: DONAHUE; John D.; NYE JR.; Joseph S. (Orgs.). *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington: Brookings Institution, 2003. p. 255–272.

BOMFIM, Manoel. *A América Latina: Males de Origem*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 100-101.

BOUERI, R. *et al.* A CF/88 e o federalismo fiscal. In: CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, P. R.; MOTTA, D. M. *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental*. Brasília: Ipea, V. 2. 2009. p. 61-89.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução Rosa Freire d'Aguiar. Companhia das Letras. São Paulo/SP. 2012.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo. Cia das Letras. 2014. Resenha de BEZERRA, Marcos Otávio. *rev. hist.* (São Paulo), n. 173, p. 487-495, jul.-dez., 2015.

BRANDÃO, C. A. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: Ipea, 2014.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. tradução: Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BRESSER PEREIRA, L. Carlos; PRESTES-MOTTA, Fernando C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BRESSER PEREIRA, L. Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998a. 316p.

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. n. 45, pp. 49-95. 1998b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*. Ottawa, v. 52, n. 1, p. 5-24, jan. 2001.

BRESSER PEREIRA, L. Carlos. Democracia, Estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. From the national-bourgeoisie to the dependency interpretation of Latin America (LAP). *Latin American Perspectives*, vol. 38, n° 3, 2011.

BRESSER PEREIRA, L. Carlos. *A construção política do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, estado-nação e formas de intermediação política. *Lua Nova*, São Paulo, 100: 155-185, 2017.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: Michigan University Press, 1962.

BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. 1972.

BURDEAU, Georges. *O Estado*. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BURGESS, M. *Federalism and Federation: a reappraisal*. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. (org.). London. Harvester/Wheatsheaf. 1993.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público*. Ano 49, Número 1, Jan-Mar 1998.

BURSZTYN, Marcel; AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. *Revista do Serviço Público*. Brasília 58 (1): 37-55 Jan/Mar 2007.

CARDOSO, André Luis Rabelo; NUNES, André. A Participação Popular e Os Paradigmas da Administração Pública. *Revista NAU Social* - v.6, n.10, p. 35-43 Maio/Outubro. 2015.

CARDOSO, André Luis Rabelo; CARVALHO, Juan Alberto Barbieri; ABREU, Adriana Leal; LONDERO, Daiane; O programa nota fiscal gaúcha: A cidadania fiscal como política pública. *Revista Espacios*. Vol. 37 (Nº 28). Pág. 13. 2016.

CARDOSO, André Luis Rabelo. Burocracia e Políticas Públicas: Reflexões sobre o campo da Implementação. *Revista Espacios*. vol. 38 (Nº 41), p. 3. 2017.

CARDOSO, F. G. *O Big Push e os efeitos de encadeamento: retomando as contribuições teóricas de Rosenstein-Rodan e Hirschman*. Informações Fipe. p. 26- 30, jun. 2012.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Editora Papyrus: São Paulo, 2013.

CAROTHERS, Thomas. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*. 13 (1): 5-21. 2002.

CARPENTER, Daniel. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press. 2001.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. A burocracia imperial: A dialética da ambiguidade. *Dados* (21): 7-31, Rio de Janeiro, 1979.

CARVALHO, J. M. Federalismo y Centralización en el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Fondo de Cultura Económica. Cidade do México. 1993.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública-RAP*. Rio de Janeiro/RJ: 2017.

CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *RAP* — Rio de Janeiro 45(6):1781-1804, nov./dez. 2011.

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

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das Idéias Políticas*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 85.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNO-MERIT, 2013.

CODATO, A. *Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2008.

CODATO, Adriano. A sociologia política brasileira em análise: quatro visões sobre o funcionamento administrativo do Estado Novo. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, vol. 19, n. 40, outubro. p. 273-288. 2011.

COLLINS, R. *Weberian Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

COSTA, Gustavo Pereira da. *Heranças Patrimonialistas, (dis)funções Burocráticas, Práticas Gerenciais e os novos arranjos do Estado em Rede: Entendendo a Configuração atual da Administração Pública Brasileira*. Tese de Doutorado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro. p. 256. 2012.

COSTIN, Cláudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COUTO, C.; ABRÚCIO, Fernando Luiz. O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, n. 2. São Paulo. USP. 2003. 269-301.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília: UnB, 1979.

DAHL, Robert A. *Federalism and the Democratic Process*. Oslo: Norwegian University Press, 1986.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. *Estatística sem Matemática para Psicologia. Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre: Artmed. 2006.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público, In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 329-62.

DI MAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, pp. 147-160. 1983.

DIAZ-CAYEROS, A. Do federal institutions matter? Rules and political practices in regional resource allocation in Mexico. In: GIBSON, E. (Org.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 2004.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma. A reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo Em Perspectiva*, 10 (4), 1996.

DINIZ, Eliz. *Crise, Reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOWNS, A. *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown, 1967.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Tradução: Sandra Guardini Teixeira. 1º Ed. São Paulo: EdUSP, 2013.

DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, coll. Études politiques. 1999.

DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices*. Burlington: Ashgate. 2010.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 335 p. 1987.

ENGELMAN, Selda; OLIVEIRA, Amauri Aparecido Bassoli de. Gestão Pública em Rede: O Caso do Programa Segundo Tempo – Ministério do Esporte. *Rev. Educ. Fis/UEM*, v. 23, n. 4, p. 543-552, 4. 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-116, 1991.

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

EVANS, Peter B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. In: HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Orgs.). *The politics of economic adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1992. p. 139-191.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, 28/29:107-156, 1993.

EVANS, P. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press. 1995.

EVANS, Peter B.; RAUCH James E. Bureaucracy and Growth: A CrossNational Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*. 64 (5): 748–65. 1999.

EVANS, Peter B. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Princeton University Press. Tradução: Christine Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

EVANS, Peter B. *The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories*. Niterói: Cede, Texto para Discussão, n. 63, 2011.

EVANS, Tony. Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, Volume 41, Issue 2, 1. p. 368–386. Março. 2011.

FALCÃO-MARTINS, H. Em Busca da Integração entre Planejamento e Gestão: a Abordagem do Governo Matricial em Síntese. *Saber, Revista da Escola de Governo do Estado do Pará*, v. 01, p. 1-2. 2006.

FAORO, R. *Os donos do poder*. São Paulo: Editora Globo, 2001. v. 2.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *RAP — Rio de Janeiro* 45(3):813-36, Maio/jun. 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30. 2003.

FERNANDES, Carlândia Brito Santos; MOREIRA, Vivian Garrido. Armadilha de lucratividade e Big Push: considerações a partir de Rosenstein-Rodan. *Econ. soc. [online]*. vol. 24, n.3, p. 573-587. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n3art3>

FERNANDES, Florestan. *Mudanças sociais no Brasil*. 2 ed. São Paulo, Difel. 1974.

FERNANDES, M. A. C. (Org.). *Gasto Social das Três Esferas de Governo*. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão n. 598).

FERREIRA, Caio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FERREIRA, Daniela Damiati. *Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais*. Dissertação Mestrado - Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo- SP. p. 153. 2016.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.; *Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea. 2014. p. 57-81.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. *33º Encontro Anual da ANPOCS*, p. 1-25, 2009.

FRANZESE, Cibele e ABRUCIO, Fernando Luiz Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. In: HOCMAN, Gilberto e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. Cap. 12. p.363-388. 2013.

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*, 50ª edição. Global Editora. 2005.

FUKUYAMA, F. *The strange absence of the state in political science*. The American Interest, 2012.

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

FUKUYAMA, Francis. Stateness First. *Journal of Democracy*. 16(1): 84-88. 2005.

GASPAR, Vitor; JARAMILLO, Laura; WINGENDER, Philippe. *Political Institutions, State Building and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point*. International Monetary Fund, IMF Working Paper, vol. 16, no 233. 2016.

GEDDES, Barbara. Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, v.22, n.2 Jan. 1990.

GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

GELLNER, E. *Nações e Nacionalismo*. Ithaca, NY: Imprensa da Cornell University. 1983.

GERSCHENKRON, A. *O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaio*s. Rio de Janeiro: Contraponto (publicado originalmente em 1962). 2015.

GHOSH, B.N. *From Market Failure to Government Failure: A Handbook of public Sector Economics*. England: Wisdom House Publication, 2001.

GIBSON, E. *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 2004.

GIDDENS, Antony. *A terceira via*. Rio de Janeiro: Record, 1999. P.176.

GOMES, Ricardo Corrêa; AVELLANEDA, Claudia Nancy. Mayoral Quality and Municipal Performance in Brazilian Local Governments. *O&S - Salvador*, v. 24, n. 83, p. 555-579, Out./Dez. 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea. 2014.

GOMIDE, Alexandre; SILVA, Fábio; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Orgs.). *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea. 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas do Brasil. IN: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada* - Rio de Janeiro: Ipea. 2016.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea/ Enap, 2018.

GONÇALVES. R. *Políticas Habitacionais na Federação Brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação de Mestrado. FGV. São Paulo, 2009.

GOODNOW, Frank. *Politics and administration*. New York: Macmillan. 1900.

GOODSELL, C. T. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. 4th ed°. Washington, DC: CQ Press. 2004.

GOULDNER, Alvin. *Patterns of industrial bureaucracy*. London: Routledge & Kegan Paul, 1954.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação*. Tese (doutorado). Unicamp. São Paulo: Paulicéia, p. 272. 1994.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRIN, Eduardo José. *Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo- FGV. São Paulo, p. 406. 2016.

GRIN, Eduardo José. Os programas federais de apoio à modernização da gestão municipal: uma análise das políticas partidárias e das ações dos governos do PSDB e do PT. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p. 1037-1068, mar. 2016b.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando Luiz. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependência de la trayectoria

después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista de Políticas Públicas*, v. 10, p. 1-27, Santiago/Chile. 2017.

GRIN, Eduardo José; ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap, 2019.

GRIN, Eduardo. Notas sobre a Construção e a Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais. *Revista Teoria e Sociedade*. vol. 20, pp.121-143. 2012.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O Comitê de Articulação Federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 33, n. 97, 2018.

GRINDLE, M. S.; THOMAS, J. W. “Policy Makers, Policy Choices and Policy Outcome: The Political Economy of Reform in Developing Countries”, *Policy Sciences*, vol. 22, nº 3/4, nov. 1989: 213-248.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV. 1989.

GURGEL, Claudio. Braverman, o Estado e a “administração consensual”. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 12, nº 4, artigo 4, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2014.

HABERMAS, J. *Teoria do Agir Comunicativo*. Editora: Martins Fontes. 1ª edição, V.1 e 2, São Paulo, SP. 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HALL, Robert E.; JONES, Charles I. Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others? *Quarterly Journal of Economics*. 114 (1): 83–116. 1999.

HARDIN, R. Constitutionalism. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Eds.). *The Oxford handbook of political economy*. New York:Oxford University Press, 2006.

HEAR, Jr. J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. 5. ed., Porto Alegre: Bookman. 2005.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às Políticas de Desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e modelos de análise*. Editora Universidade de Brasília – UnB. 3ªed. Brasília. 2014.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, p. 378-386. 1975.

HILL, Michael. HAM, Christopher. *The policy process in the Modern state*. Third Edition, London: Prentice Hall, 1997.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy*. Los Angeles: SAGE. 2014.

HIRSCHMAN, A. A dissenter's confession: The Strategy of Economic Development revisited. In: MEYER, G.; MILLER, D. (Org.). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press. 1984.

HIRSCHMAN, Albert O. *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution Press. 1967.

HOBSBAWN, Eric J. *A questão do nacionalismo: nações e nacionalismo desde 1780*. Lisboa: Terramar, 1998.

HOBSBAWN, Eric J. *A transição do feudalismo para o capitalismo - Um debate* (com outros autores). Editora: Paz e Terra, 2006.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro. Fiocruz. 2013.

HODGSON, Geoffrey M. *The Hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory*. Mimeo, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

HOLMBERG, Soren; ROTHSTEIN, Bo. *Good Government. The relevance of political Science*. Northampton, Elgar, 2012.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. *Public administration*. 69 (1):3-19. 1991.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. *Review of Policy Research*, v. 28, nº 3, p. 247– 63, May 2011.

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

HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press. 1968.

HYMAN, David. *Public finance: a contemporary application of the theory to policy*. 7º ed. Mason, Ohio: South Western, 2002.

IANNI, Octávio. *A ideia do Brasil Moderno*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JESSOP, B. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections. *International Review of Sociology*, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

JESUS, Igor Rosa Dias de; COSTA, Helder Gomes. *A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos*. UFF/EMBRAPA, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2013.

JOHNSON, C. The development state: The odyssey of the concept. In: WOO-CUMINGS, M. (Orgs.). *The Developmental State*. Cornell: Cornell University Press. 1999.

JOHNSTON, Ron; PATTIE, Charles. *Putting voters in their place: geography and elections in Great Britain*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

KALECKI, M. *Teoria da Dinâmica Econômica – Ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista*. São Paulo: Nova Cultural, 1990 (data do original em inglês, 1954, 1935).

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Art; MASTRUZZI, Massimo. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*. World Bank Policy Research. Working Paper 3106. World Bank, Washington, DC. 2004.

KETTL, Donald F. *The global public management revolution*. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

KETTL, Donald. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.; ROCKMAN, S. Binder B. (Orgs.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. 2006. p. 366-383.

KEYNES, J.M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo, Editora Atlas S. A. 1982, Capítulos II ao XI, (data do original em inglês, 1936).

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and Policy Networks, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2:2, 135-158. 2000.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, p. 137-145, 2010.

KOHLI, A. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge University Press. 2004.

KOHLI, Atul. *State capacity for development*. New York: UNDP, (Global Event Working Paper). 2010.

KRAUSE, George A.; LEWIS, David E.; DOUGLAS, James W. Political Appointments, Civil Service Systems and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American State. *American Journal of political Science*, vol.50. n.3, July. P.770-787. 2006.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v.11, n.2, pp.63-83, 1999.

KURZ, R. *O colapso da modernidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LANE, Jan Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. cap. 2. Sage. 1993.

LASSANCE, A. *Bases da política brasileira: um estudo das reeleições nos municípios*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília- DF, 2007.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: Trajetória Institucional e Alternativas para um novo Patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2012.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LEVI, M. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press. 1988.

LEWIS, David E. Presidents and politicization of the United States Federal Government 1988 – 2004. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington-DC. 2005.

LEWIS, David E. Testing Pendleton's Premise: do political Appointees Make World Bureaucrats? *The journal of Politics*, vol. 69, n 4, p. 1073 – 1088. November. 2007.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation. 1980.

LIST, G.F. *Sistema nacional de economia política*. Trad. Luiz João Baraúna. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. 1890.

LOBO, T. Distribuição de Encargos na área Social. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P.L.B. (Org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, Unesp, 1995.

LOCKE, Jonh. *Questions concerning the law of nature*. Edited and translated: HORWITZ, R.; CLAY, S. CLAY, D; Cornell University Press, 2008.

LOFRANO, Rodrigo. Mecanismos de Desenvolvimento Institucional: programas de apoio aos municípios. In: III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 23 p. 2010.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira. In: LOPEZ, Felix Garcia (Orgs.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* – Brasília : IPEA. 2015.

LOPEZ, Júlio; CARDIM, Fernando. Uma Estratégia de Desenvolvimento na Tradição Keynesiana-Estruturalista. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009.

LOSADA, Paula Ravanelli. Agenda nacional de apoio à gestão municipal. *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013. 10 p.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

LOTTA, G. S.; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 64, p. 463-492. 2014.

LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1ª ed. Brasília: ENAP. 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: *X Congresso Internacional de Humanidades*. 2007.

MACIEL, Pedro Jucá. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 47(5):1213-241, set./out. 2013.

MADEIRA, Lúcia Mori. *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. 2014.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MANN, M. *The Sources of Social Power: The rise of classes and nation-states. 1760-1914*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1993.

MANN, Michael. Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development (SCID)*. 43 (3): 355-65, 2008.

MARANTO, Robert. *Why the President should Ignore Calls to Reduce the number of political Appointees*. 27 february. 2001.

MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. NY, The Free Press, 1989.

MARCH, James; OLSEN, Johan. Elaborating the New Institutionalism. In: RHODES, R. A. W; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Politic Institutions*. Oxford U. Press, 2007, p. 3-20.

MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza; JONER, William. Para Além de Sístoles e Diástoles: Capacidade Estatal, Receita e Políticas nos Municípios Brasileiros. In: *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro. 2016.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058. 2017a.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017b.

MARIN, Pedro de Lima. *Sistemas de Gestão para Resultados no Setor Público: Intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). São Paulo – p. 234. 2016.

MARQUES, E. C. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora da Unesp; 2013. p. 23-46.

MARQUES, E. *Redes sociais, Instituições e atores políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. Anablume e Fapesp, São Paulo. 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n. 1, p. 42-78, jan-abr, 1997.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, K. As lutas de classes na França. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Textos*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. v. 3.

MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”. In: *Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira*, 4., 2011, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Associação keynesiana Brasileira, 2011.

MECKLING, Jonas; NAHM, Jonas. The power of process: State capacity and climate policy. *Governance*. Vol. 31, pp. 1–17. 2018.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático: reflexões sobre a Burocracia Estatal. *Revista O & S* - v.13 - n.37 - Abril/Junho. 2006.

MÉDICI, A. C..Políticas Sociais e Federalismo. In: AFFONSO, R.B.A e SILVA, P.L.B. (Org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo:Fundap, Unesp, 1995.

MEIER; O'TOOLE. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2006.

MELLO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, 1996, p.11-20.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 48(4), 845-89. Rio de Janeiro. 2005.

MENDES, M. Eficiência do gasto público: o governo focado na solução das “falhas de mercado”. In: *Ciclo de Palestras para Gestores Públicos da Escola de Governo do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA)*, 1º, 2008, Rio Grande do Norte. Anais. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper_eficienciagastopublico_mmendes.pdf> Acesso em: 22 nov. 2014.

MERTON, Robert King. *Social theory and social structure*. Glencoe: The free Press, 1959.

MICHELS, Robert. *Political parties*. Glencoe: The Free Press, 1949.

MILIBAND, R. *The state in capitalist society*. Basic Books, New York. 1969.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório Anual de Avaliação*. Brasília: MF, 2005.

MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David (Orgs.). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

MINTZBERG, H. *La estructura de las Organizaciones*. Barcelona: Arjel, 1984.

MOMMSEN, W. J. *The political and social theory of Max Weber: collected essays*. Chicago, The University of Chicago Press. 1989.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Burocracia Brasileira, Reforma Administrativa e Estado Novo: O papel do aparato administrativo no Governo Vargas. *Revista Estudos Institucionais*. V. 2, nº 1. 2016.

MUSGRAVE, Richard. *The theory of public finance: a study in public economy*. Nova York, NY: McGraw-Hill, 1959.

NETO, Luiz Henrique da Rocha. A Formação Do Estado Brasileiro: Patrimonialismo, Burocracia e Corrupção. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Vol. 2, No 1. 2008.

NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishers, 1091.

NISTOTSKAYA, Marina; CINGOLANI, Luciana. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.26, Issue 3, pp. 519–534. 2016.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990a.

NORTH, Douglass C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*. vol. 5, nº.1, 1990b, p. 97-112.

NUNES, Edson. *A gramática política brasileira*. Rio de Janeiro/Brasília: Zahar/ENAP, 1997.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4. ed Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

O'CONNOR, J. USA: *A crise do estado capitalista*. São Paulo: Paz Terra. 1977.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 44, p. 27-54, 1998.

OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.

OFFE, C. Advanced capitalism and the welfare state. *Politics & Society*, 2(4):479–488. 1972.

OLIVA, R. *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, A. Burocratas na linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 43, n. 6, pp. 1551-73. 2012.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. *Revista do Serviço Público- Brasília* 58 (3): 269-302 Jul/Set 2007.

OLIVEIRA, F. A. *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, V. E.; ABRÚCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35o. Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, MG. 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela. De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?: análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família– *Cadernos*, 50. Brasília: Enap. 2017.

OLSON, M. Distinguished Lecture on Economics in Government Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 10, n. 2, p. 3-24, 1996.

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: o benefícios públicos e uma teoria dos grupos Sociais. São Paulo: Edusp. 2011.

ORAIR, R; GOBETTI, S. Governo Gastador ou Transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período 2002 a 2010. IN: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento. Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, v.1. 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Tradução de Sérgio Fernando, Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 5º ed. Brasília, MH Comunicação. 1995.

OSORIO, Héctor Hernán González. Ser e como ser... eis a questão: a mudança necessária nos estilos de gestão pública. *Revista do Serviço Público*, ano 45, v.118, n.3, p.65-72. 1994.

OTTERVIK, Mattias. Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity. *The Quality of Governance Institute Working Paper Series*, No. 20. 2013.

PAGE, Edward C.; GOLDSMITH, Michael J. *Central and local government relations. A comparative analysis of Wets European Unitary States*. California: Sage Publications Inc., 1987.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Orgs.). *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.

PEIXOTO, Betânia; PINTO, Cristine Campos de Xavier; LIMA, Lycia; FOGUEL, Miguel Nathan; BARROS, Ricardo Paes. *Avaliação econômica de projetos sociais*. Organizador Naércio Menezes Filho. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora. 2012.

PERDICARIS, Priscilla Reinisch. *Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público: A experiência do Contrato Programa nos hospitais da Administração Direta no Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). São Paulo- SP. p. 133. 2012.

PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese de Doutorado. Pós Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília. p. 265. 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Redefinição do Papel do Estado: Terceira Via, Novo Desenvolvimentismo e as Parcerias Público-Privadas na Educação. *Revista da FAEBA – educação e contemporaneidade*, Salvador, v.21, n.38. p. 57-67, jun/dez. 2012.

PETERS, Guy. *La Política de la Burocracia*. México, Fondo de Cultura Económica. 2001.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Administração Pública*. São Paulo, Ed. Unesp. 2010.

PIERRE, J. *Bureaucracy in modern State, An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Elgar, 1995.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 8(4), 449–478. 1995.

PIMENTEL, A. Fonseca. Administração e Política. *Rev. Serv. Público*. Brasília 67 (2) 269-278 abr/jun. 2016.

PINDYCK, R.S ; RUBINFELD D.L. *Microeconomia*. Makron Books, São Paulo, 1994.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações & Sociedade (O&S)*, vol. 5, n. 12, p. 59-79, maio/agosto. 1998.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas ‘histórias de implementação’: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182-220. 2012.

PIRES, R.; GOMIDE, A. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA. 2014.

PIRES, Roberto Rocha C. A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do guichê. *40º Encontro Anual da ANPOCS*. Mesa Redonda 03. Caxambu. 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto. Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, p.735-769. 2009.

PIRES, Roberto. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: Pedro Cavalcante; Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1 ed. Brasília: ENAP, v. 1, p. 177-222. 2015.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas* – Brasília: Ipea : Enap, 2018.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POULANTZAS, N. *Internationalisation of capitalist relations and the nation-state*. *Economy and Society*, 3(2):145–179. 1974.

PRADO JR., Caio. *Evolução Política no Brasil e outros Ensaios*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: Rezende, F; Oliveira, F. (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PRADO, S. *Relações intergovernamentais, conflitos federativos e o papel dos governos estaduais na Federação brasileira*. Brasília: Senado Federal, 2012.

PRADO, Maurício Almeida. *O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada*. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas na Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo- SP. 355 p. 2012.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. University of California Press, Berkeley. 1973.

PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation* (3rd edition). University of California Press. London. 1984.

PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Vol. 3 Nº 6, Dezembro. 2011.

REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 61-98.

REZENDE, F. AFONSO, J. R. *A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA. 2000. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002426.pdf.

REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, R. B.; SILVA, P. B (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, Unesp. 1995.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* RBCS, Vol. 17 no 50 outubro/2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. IN: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro. Fiocruz. 2013.

RICHARDS, David; SMITH, Martin J. *Governance and public policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press, 2002.

RODDEN, J. K. Federalism. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Eds.). *The Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press, 2006.

ROSEN, Harvey. *Public finance*. 7th ed. Nova York, NY: McGraw-Hill, 2005.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Notes on the theory of the 'Big Push'. In: ELLIS, H. S.; WALLICH, H. C. (Orgs.). *Economic development in Latin America*. New York: Macmillan. 1961.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In Agarwala, A.N.; Singh,S.P. (org.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. (publicado em 1943). 2010.

ROTBURG, Robert I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. In: Rotberg, Robert I (Org). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2003.

ROTBURG, Robert I. The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. In: ROTBERG, Robert I. *When States Fail: Causes and Consequence*. Princeton: Princeton University Press. 2004.

ROTHSTEIN, Bo; STOLLE, Dietlind. *The State and Social Capital: an Institutional Theory of Generalized Trust*. Comparative Politics. 2008.

ROTHSTEIN, Bo. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago, University of Chicago Press. 2011.

ROUBAN, Luc. A Politização da Administração Pública, In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública*. São Paulo, Unesp/ENAP, pp. 335-353. 2010.

ROURKE, Francis E. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Litle, Brown and Company: Boston, 2^od edition, p. 208. 1976.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: O Estudo da Política: *Tópicos Selecionados*. Brasília - DF: Paralelo 15. 1998.

RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B. The State and economic transformation. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, Evelyne Huber; STEPHENS, John D.. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press. 1992.

SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong Federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. In: GIBSON, E. (Ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

SANO, Hironobu. Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV - São Paulo, p. 308. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção participativa e solidária do Estado. In: *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo, 26-28 mar. 1998.

SANTOS, Eli Izidro dos; CARVALHO, Ícaro Célio Santos de; BARRETO, Ricardo Candéa Sá. Pobreza multidimensional no estado da Bahia: uma análise espacial a partir dos censos de 2000 e 2010. *Rev. Adm. Pública*. Mar, vol.51, no. 2, p.240-263. 2017.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Burocracia Profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*. Brasília-DF. 60 (1): 05-28, jan/mar. 2009.

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

SCARPIN, Jorge Eduardo; SLOMSKI, Valmor. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *Rev. Adm. Pública*. Out, vol.41, no.5, p.909-933. 2007.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Ph.D. Dissertação. University of California, Berkeley. 1987.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Orgs.). *Capacidades Estatais e Democracia*. Brasília: IPEA, 2014, p. 31-56.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 2, p. 207-213, 2003.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. *RAP - Rio de Janeiro* 43(2):347-69, Mar./aBr. 2009.

SELZNICK, Phillip. Na Approach to a Theory of Bureaucracy. In: COSER, Lewis; ROSENBERG, Bernard. *Sociological theory*. NY: McMillan, 1964.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo Fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*. 6(2):3-30, 1999.

SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press. 1993.

SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. IN: AFFONSO, R.B.A e SILVA, P.L.B. (Org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo:Fundap, Unesp, 1995.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. In: anais do XV Congresso Nacional de Pós-graduação em Direito. Manaus, CONPENDI. 2007. p. 203-223.

SKINNER, Q. The State. In: BALL, T.; FARR, J.; HANSON, R. L. *Political innovation and conceptual chance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1989.

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back. In: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs.). *Bringing the State Back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1985.

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

SOUZA C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da Descentralização. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 41 (3): 449-665. 1998.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 48, p. 187-213, 1999.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p.105-121.

SOUZA, Celina. *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença*. Texto para discussão -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

SOUZA, Celina. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença. IN: A. Gomide; R. Boschi (eds.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva*. Rio de Janeiro, Ipea, pp. 51-103. 2016.

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

SOUZA, Jessé. *A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora UnB, 2000.

SPINK, Peter K; WARD, Peter M.; WILSON, Robert H. The pasta, present, and the future of subnational governments and federalism. In: WILSON, Robert H.; WARD, Peter M.; SPINK, Peter K., RODRÍGUEZ, Victoria (Orgs.). *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy, and Subnational government in Brazil, Mexico, and the USA*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2008. Cap. 6. p. 249-280.

STIGLITZ, Joseph. *Economics of the public sector*. 3rd ed. Nova York, NY: Norton, 1999.

STREEK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Institutional change in advanced political economies. In.: STREEK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Orgs.). *Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies*. Nova York: Oxford University Press, 2005.

SUZUKI, Kohei; AVELLANEDA, Claudia. New public management and municipal performance: Do NPM reforms boost performance? *QoG Working Paper Series* 2018:12, December. 2018.

SWEEZY, Paul M. *The Theory of Capitalist Development*. 4º ed. Nova York, Monthly Review Press, 1956.

SYDOW, Cristina Toth. Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV - São Paulo, p. 290. 2012.

THIELMANN, Ricardo. *A construção institucional das políticas públicas de apoio à Ciência, à Tecnologia e à Inovação no período de 1999 a 2010 e o papel da FINEP na política pública de fundos setoriais*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. p. 318. 2014.

THOMAS, Melissa A. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*. 22 (1): 31–54. 2009.

THOMPSON, V. Moderna Organização, Rio de Janeiro: *Programa de Publicações Didáticas* USAID, 1967.

TIBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TILLY, C. *A Formação dos Estados Nacionais na Europa Ocidental*. Princeton: Princeton University Press. 1975.

TILLY, Charles. War, Trade, and State Formation. In: GOODIN, Robert E.(Orgs.). *Oxford Handbook of Political Science*. 2011.

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press. 2007.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. 2. ed. São Paulo: Ática. 1992.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. *Capacidades estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG. Belo Horizonte, 313 p. 2014.

VEBLÉN, Thorstein. Why is economics not an evolutionary science? *Cambridge Journal of Economics*. v. 22, pp. 403-414, 1998.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, Jun. 2014.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Bouri. Uma Visão inicial dos Subsistemas da Gestão Municipal. IN: VELOSO, João Francisco Alves; *et. al* (Orgs). *Gestão Municipal no Brasil: um Retrato das Prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011.

VELOSO, João Francisco A. MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Bouri. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011. 308 p.

VERGARA, S. C. *Gestão de pessoas*. 4º Ed. São Paulo: Atlas. 2005.

VIANNA, Oliveira. Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras. Brasília: *Câmara dos Deputados*, p. 298-9. 1982.

VOM HAU, Matthias. State capacity and inclusive development: new challenges and directions. *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)*, Barcelona. February 15, 2012.

VON HAGEN, J. Political Economy of Fiscal Institutions. In: WEINGAST, B. R.; WITTMAN, D. A. (Eds.). *The Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press, 2006.

WADE, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press. 1990.

WALDO, Dwight. *O Estudo da Administração Pública*. 2ª edição. FGV. Rio de Janeiro. 1971.

WALDO, Dwight. Desenvolvimento da teoria de administração democrática. Texto publicado na RSP, vol. I, nos 2 e 3, fevereiro/março de 1953. *Revista do Serviço Público*. Brasília 63 (3): 381-397 Jul/Set 2012.

WALKER, Richard M; BREWER, Gene; BOYNE, George; AVELLANEDA, Claudia N. Market orientation and public service performance: new public management gone mad? *Public Administration Review*. 71 (5):707-717. 2011.

WANG, Shaoguang. The Problem of State Weakness. *Journal of Democracy*. 14(1): 36-42. 2003.

WARLICH, Beatriz M. de Souza. *Reforma administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1984.

WATTS, R. Models of federal power sharing. *International Social Science Journal*. Ottawa, 53(167), 23-32. 2001.

WEBER, Max. *Ensaaios de sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

WEBER, Max. História geral da economia. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

WEBER, Max. Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.174p. 1993.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. v. 1.

WHITEHEAD, Laurence. *Latin America: A New Interpretation*. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

WILSON, James Q. *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge, Harvard University Press. 1968.

WILSON, James. *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. Basic Books. 1989.

WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, June [reproduzido no v. 56, Dec. 1941]. 1887.

WORLD BANK. *Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press. 1997.

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

ZITTOUN, P. *The political Process of Policymaking, A pragmatic approach on Public Policy*. Palgrave-McMilan. 2014.

ZUCKER, Lynne G.; MEYER, Marshall W. *Permanent failing organizations*. California, Sage Publications. 1989.

Anexo I: Municípios importam na implementação? Um Mapeamento de suas Capacidades

a) Teste t amostras pareadas 2005 a 2014.

Paired Samples Statistics

	Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1 capacidade05	18,2995%	5004	4,10272%	0,05800%
capacidade14	21,0549%	5004	1,75512%	0,02481%

Paired Samples Correlations

	N	Correlation	Sig.
Pair 1 capacidade05 & capacidade14	5004	,165	,000

Paired Samples Test

	Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
				Lower	Upper			
Pair 1 capacidade05 - capacidade14	-2,75544%	4,18785%	0,05920%	-2,87150%	-2,63938%	-46,544	5003	,000

b) Teste t independente 01 e 02.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	1	1161	20,9045%	1,75453%	0,05149%
	2	1105	21,0201%	1,70859%	0,05140%

Independent Samples Test

	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means							
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference		
								Lower	Upper	
capacidade14	Equal variances assumed	,132	,716	-1,588	2264	,113	-0,11556%	0,07260%	-0,25834%	0,02719%
	Equal variances not assumed			-1,589	2262,810	,112	-0,11558%	0,07276%	-0,25825%	0,02710%

c) Teste t independente 02 e 03.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	2	1105	21,0201%	1,70859%	0,05140%
	3	1187	20,9561%	1,80752%	0,05246%

Independent Samples Test

	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means							
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference		
								Lower	Upper	
capacidade14	Equal variances assumed	,065	,798	,869	2290	,385	0,06393%	0,07359%	-0,08039%	0,20824%
	Equal variances not assumed			,870	2289,462	,384	0,06393%	0,07345%	-0,08010%	0,20795%

d) Teste t independente 03 e 04.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	3	1187	20,9561%	1,80752%	0,05246%
	4	976	21,0558%	1,70088%	0,05444%

Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means					95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
capacidade14	Equal variances assumed	,961	,327	-1,310	2161	,190	-0,09966%	0,07606%	-0,24881%	0,04950%
	Equal variances not assumed			-1,318	2122,139	,188	-0,09966%	0,07561%	-0,24793%	0,04862%

e) Teste t independente 04 e 05.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	4	976	21,0558%	1,70088%	0,05444%
	5	307	21,2446%	1,74638%	0,09967%

Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means					95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
capacidade14	Equal variances assumed	,401	,527	-1,686	1281	,092	-0,18884%	0,11202%	-0,40860%	0,03092%
	Equal variances not assumed			-1,663	501,824	,097	-0,18884%	0,11357%	-0,41197%	0,03429%

f) Teste t independente 05 e 06.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	5	307	21,2446%	1,74638%	0,09967%
	6	241	21,8423%	1,50756%	0,09711%

Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means					95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
capacidade14	Equal variances assumed	1,457	,228	-4,220	546	,000	-0,59765%	0,14163%	-0,87586%	-0,31944%
	Equal variances not assumed			-4,295	541,059	,000	-0,59765%	0,13916%	-0,87101%	-0,32430%

g) Teste t independente 06 e 07.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	6	241	21,8423%	1,50756%	0,09711%
	7	38	23,2237%	1,55662%	0,25252%

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means					95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
capacidade14	Equal variances assumed	,116	,734	-5,227	277	,000	-1,38143%	0,26429%	-1,90170%	-0,86115%
	Equal variances not assumed			-5,106	48,590	,000	-1,38143%	0,27055%	-1,92523%	-0,83762%

h) Teste t independente 01 e 07.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	1	1161	20,9045%	1,75453%	0,05149%
	7	38	23,2237%	1,55662%	0,25252%

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means					95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
capacidade14	Equal variances assumed	,643	,423	-8,045	1197	,000	-2,31922%	0,28629%	-2,88483%	-1,75362%
	Equal variances not assumed			-8,999	40,139	,000	-2,31922%	0,25771%	-2,84003%	-1,79842%

i) Teste t independente 02 e 06.

Group Statistics

CLASSE POP 2017		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
capacidade14	2	1105	21,0201%	1,70859%	0,05140%
	6	241	21,8423%	1,50756%	0,09711%

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means					95% Confidence Interval of the Difference	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	Lower	Upper
capacidade14	Equal variances assumed	9,349	,002	-6,907	1344	,000	-0,82222%	0,11904%	-1,05575%	-0,58869%
	Equal variances not assumed			-7,483	386,706	,000	-0,82222%	0,10987%	-1,03825%	-0,60620%

j) Regressão Logística Binária

Testes de coeficientes de modelo Omnibus

		Qui-quadrado	df	Sig.
Etapa 1	Etapa	11,898	1	,001
	Bloco	11,898	1	,001
	Modelo	11,898	1	,001

Resumo do modelo

Etapa	Verossimilhança de log -2	R quadrado Cox & Snell	R quadrado Nagelkerke
1	5018,209 ^a	,002	,004

a. Estimação encerrada no número de iteração 5 porque as estimativas de parâmetro mudaram em menos de ,001.

Teste de Hosmer e Lemeshow

Etapa	Qui-quadrado	df	Sig.
1	12,660	8	,124

Tabela de classificação^a

Observado		Previsto			
		Administração_indireta_-_existência_2014		Porcentagem correta	
		0	1		
Etapa 1	Administração_indireta_-_existência_2014	0	4008	0	100,0
		1	1007	0	,0
Porcentagem global					79,9

a. O valor de corte é ,500

Variáveis na equação

Etapa 1 ^a	CAPACTOTALSERVDIRE TA2014	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. para EXP(B)	
								Inferior	Superior
	Constante	-2,864	,436	43,224	1	,000	,057		

a. Variáveis inseridas na etapa 1: CAPACTOTALSERVDIRETA2014.

Anexo II: Qualidade Burocrática e Performance Estatal**Nomes dos municípios analisados IDH-M.**

Rio Fortuna, Treze Tílias, Iomerê, Holambra, Três Arroios, Ipiranga do Sul, Quatro Pontes, Saltinho, Santa Cruz da Conceição, Cândido Rodrigues, Lagoa dos Três Cantos, Luzerna, Fernando de Noronha, Nova Araçá, Casca, Salto Veloso, Horizontina, Pinhalzinho, Águas da Prata, Bombinhas, Lacerdópolis, Corupá, Vista Alegre do Prata, Cocal do Sul, Braço do Trombudo, Seara, Piratininga, Nova Bréscia, Selbach, Victor Graeff, Pinheiro Preto, Itaú de Minas, Itapiranga, Trombudo Central, Pedrinhas Paulista, Ouro, Cruzália, Siderópolis, Treviso, Massaranduba, Paraí, Auriflama, Santana da Ponte Pensa, Sebastianópolis do Sul, Serra Alta, Aratiba, Monções, Sales Oliveira, Santa Salete, Itá, Lajeado Grande, Maracaí, Macatuba, Presidente Castello Branco, Oriente, Armazém, Ouroeste, Tupi Paulista, São Carlos, Maracajá, Regente Feijó, Bilac, Nova Boa Vista, Nova Veneza, Novo Xingu, Orindiúva, Capivari do Sul, Peritiba, São Simão, Ivatuba, Cedral, Alumínio, Poloni, São Domingos, Não-Me-Toque, Espumoso, Colinas, Nova Erechim, Nova Europa, Rosana, Santo Antônio do Palma, Rondinha, Cerro Largo, Arroio Trinta, São Valentim do Sul, Montauri, São Pedro do Butiá, São Domingos do Sul, Buritama, Barra Funda, Gabriel Monteiro, Fagundes Varela, Serranópolis do Iguçu, David Canabarro, Saldanha Marinho, Boa Vista do Buricá, Entre Rios do Oeste, Itapoá, Indiana, Taió, Cural Novo do Piauí, Alvarães, Milagres do Maranhão, Mirante, Flexeiras, Japorã, Poço das Trincheiras, Carneiros, Pavussu, Santa Filomena do Maranhão, Olho d'Água do Casado, Massapê do Piauí, Lagoa do Ouro, Poço Dantas, Santa Cecília, Campo Grande, Nova Itarana, Macajuba, Jaicós, Cuité de Mamanguape, Cajari, São João do Arraial, Cacimbas, Juruá, Joaquim Pires, Japurá, Novo Lino, Governador Newton Bello, Damião, Ribeira do Piauí,

Amapá do Maranhão, Serrano do Maranhão, Santana do Mundaú, Aroeiras do Itaim, Brejo de Areia, Santo Amaro do Maranhão, Itaipava do Grajaú, Senador Rui Palmeira, Ibateguara, Lamarão, Santa Rosa do Purus, Belo Monte, São João do Soter, Jutaí, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São João da Fronteira, Queimada Nova, Brejo do Piauí, Umburanas, Pau DArco do Piauí, Casserengue, Senador José Porfírio, Gado Bravo, Pedro Alexandre, Branquinha, Belágua, Primeira Cruz, Ribeira do Amparo, Conceição do Lago-Açu, Ibiquera, Santana do Maranhão, Envira, São João do Carú, Paquetá, Jurema, Guaribas, Milton Brandão, Beruri, Canapi, Jacareacanga, Caraúbas do Piauí, Roteiro, Joca Marques, Olho d'Água Grande, Vera Mendes, Tapauá, Lagoa do Barro do Piauí, Lagoa Grande do Maranhão, Marechal Thaumaturgo, Tamboril do Piauí, Recursolândia, Água Doce do Maranhão, Assunção do Piauí, Maraã, Cocal dos Alves, Pauini, Satubinha, Olivença, Jenipapo dos Vieiras, Betânia do Piauí, Caxingó, São Francisco de Assis do Piauí, Amajari, Inhapi, Itamarati, Jordão, Uiramutã, Marajá do Sena, Atalaia do Norte e Fernando Falcão.

Nomes dos municípios analisados *Gini*.

Itamarati, Isaías Coelho, Jequitibá, Alto Parnaíba, Santa Rosa do Purus, Uiramutã, Buritinópolis, Amajari, Pacaraima, Lizarda, Guajará, Alto Alegre, Jacuizinho, Bonfim, Pauini, Abreulândia, Mucajaí, Jordão, Normandia, São Domingos do Azeitão, Campinápolis, Jutaí, Jacareacanga, Maraã, Capivari do Sul, Água Santa, Herval, Aurora do Tocantins, Manga, Augusto Severo, Gilbués, Santa Cruz da Conceição, Itapiranga, Calçoene, Gaúcha do Norte, Brasil Novo, Campo Novo de Rondônia, São Gonçalo do Gurguéia, Campos Lindos, Jenipapo dos Vieiras, Inhapi, Mairipotaba, Jussara, Miraguaí, Jardim Alegre, Amapá, Cantá, Japorã, Alto Paraíso de Goiás, Pracuúba, Aguiar, Paranã, Tartarugalzinho, Primavera, Campo Alegre do Fidalgo, Belo Monte, Beruri, Atalaia do Norte, Juruáia, Nova Santa Helena, Divinópolis do Tocantins, Jaú do Tocantins, Nova Brasilândia, Taguatinga, Redentora, São João do Pacuí, Miraíma, Paranhos, São Félix do Tocantins, Amaturá, Cumaru do Norte, Poço das Trincheiras, Envira, Recursolândia, Itaipulândia, Pouso Alto, Rio Azul, Palmácia, Ipaumirim, Ponte Alta do Bom Jesus, Seringueiras, Flores de Goiás, Itanagra, Centenário, Rodrigues Alves, Formosa da Serra Negra, Cajueiro da Praia, Cajari, Belágua, Treze Tílias, Três Arroios, Fortaleza dos Valos, Campos de Júlio, Novo Barreiro, Minas do Leão, Peixe, São José do Xingu, Nova Bandeirantes, Lucrecia, Monte do Carmo, Salvador das Missões, Harmonia, Linha Nova, Laurentino, São José do Inhacorá, Mato Leitão, Itambé, Bady Bassitt, Mendonça, Dolcinópolis, Alfredo Marcondes, Santa Clara do Sul, Benedito Novo, Morro da Fumaça, Floresta, Nova Independência, Valentim Gentil, Embaúba, Ipiruá, Treze de Maio, Coronel Pilar, Agrolândia, São João das Duas Pontes, Narandiba, Arvoredo, Irapuã, Ubiretama, Brochier, Nova América da Colina, Araújos, Areiópolis, Marilena, Timbaúba dos Batistas, Santa Salete, Montauri, Fagundes Varela, Vanini, Turiúba, União Paulista, Nova Trento, Vista Alegre do Alto, Nova Luzitânia, Imigrante, Ascurra, Santópolis do Aguapeí, Cachoeira Dourada, Vitória Brasil, Indianópolis, Vespasiano Corrêa, Jaci, Gavião Peixoto, Nantes, Japurá, Perdígão, Luiziana, Travesseiro, Alto Alegre, Ubarana, Santo Antônio do Caiuá, Araricá, Albertina, Treviso, Massaranduba, Dois Lajeados, Anta Gorda, Onda Verde, São João do Itaperiú, Tamboara, Águas Mornas, Palmares Paulista, Nova Aliança do Ivaí, Doutor Pedrinho, Nova Canaã Paulista, Florestópolis, Maratá, Bandeira do Sul, Paverama, Iomerê, Saudades, Monte Belo do Sul, Westfália, São João do Pau d'Alho, Elisiário, Pedras Grandes, Pitangueiras, Nossa Senhora das Graças, Nova Pádua, Picada Café, Santa Rosa de Lima, Presidente Lucena, Morro Reuter, Vila Flores, Córrego Fundo, Tupandi, Campestre da Serra, Santa Maria do Herval, São Vendelino, Vale Real, Alto Feliz, Botuverá e São José do Hortêncio.

Saídas Análise Fatorial IDH-M.

Matriz de correlações

		TotalDireta/po p05	TotalDireta/po p06	TotalDireta/po p08	TotalDireta/po p09
Correlação	TotalDireta/pop05	1,000	,869	,716	,616
	TotalDireta/pop06	,869	1,000	,775	,718
	TotalDireta/pop08	,716	,775	1,000	,899
	TotalDireta/pop09	,616	,718	,899	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,733
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	799,869
	df	6
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		TotalDireta/po p05	TotalDireta/po p06	TotalDireta/po p08	TotalDireta/po p09
Covariância anti-imagem	TotalDireta/pop05	,230	-,151	-,045	,043
	TotalDireta/pop06	-,151	,189	-,018	-,038
	TotalDireta/pop08	-,045	-,018	,148	-,130
	TotalDireta/pop09	,043	-,038	-,130	,182
Correlação anti-imagem	TotalDireta/pop05	,724 ^a	-,724	-,246	,208
	TotalDireta/pop06	-,724	,764 ^a	-,106	-,202
	TotalDireta/pop08	-,246	-,106	,734 ^a	-,790
	TotalDireta/pop09	,208	-,202	-,790	,706 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	3,298	82,449	82,449	3,298	82,449	82,449
2	,490	12,247	94,696			
3	,126	3,149	97,845			
4	,086	2,155	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

		CAPACTOTAL /SERV05	CAPACTOTAL /SERV08
Correlação	CAPACTOTAL/SERV05	1,000	,513
	CAPACTOTAL/SERV08	,513	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	59,041
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACTOTAL /SERV05	CAPACTOTAL /SERV08
Covariância anti-imagem	CAPACTOTAL/SERV05	,737	-,378
	CAPACTOTAL/SERV08	-,378	,737
Correlação anti-imagem	CAPACTOTAL/SERV05	,500 ^a	-,513
	CAPACTOTAL/SERV08	-,513	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,513	75,640	75,640	1,513	75,640	75,640
2	,487	24,360	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Saídas Análise Fatorial Gini.**Matriz de correlações**

		TotalDireta/po p05	TotalDireta/po p06	TotalDireta/po p08	TotalDireta/po p09
Correlação	TotalDireta/pop05	1,000	,867	,799	,755
	TotalDireta/pop06	,867	1,000	,866	,877
	TotalDireta/pop08	,799	,866	1,000	,890
	TotalDireta/pop09	,755	,877	,890	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,814
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	912,023
	df	6
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		TotalDireta/po p05	TotalDireta/po p06	TotalDireta/po p08	TotalDireta/po p09
Covariância anti-imagem	TotalDireta/pop05	,234	-,101	-,048	,030
	TotalDireta/pop06	-,101	,130	-,024	-,067
	TotalDireta/pop08	-,048	-,024	,166	-,091
	TotalDireta/pop09	,030	-,067	-,091	,159
Correlação anti-imagem	TotalDireta/pop05	,823 ^a	-,580	-,245	,154
	TotalDireta/pop06	-,580	,797 ^a	-,165	-,465
	TotalDireta/pop08	-,245	-,165	,845 ^a	-,558
	TotalDireta/pop09	,154	-,465	-,558	,794 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	3,529	88,213	88,213	3,529	88,213	88,213
2	,267	6,670	94,883			
3	,122	3,051	97,934			
4	,083	2,066	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

	CAPACTOTAL /SERV05	CAPACTOTAL /SERV08
Correlação CAPACTOTAL/SERV05	1,000	,335
CAPACTOTAL/SERV08	,335	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.	,500
Teste de esfericidade de Bartlett Qui-quadrado aprox.	22,963
df	1
Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

	CAPACTOTAL /SERV05	CAPACTOTAL /SERV08
Covariância anti-imagem CAPACTOTAL/SERV05	,888	-,297
CAPACTOTAL/SERV08	-,297	,888
Correlação anti-imagem CAPACTOTAL/SERV05	,500 ^a	-,335
CAPACTOTAL/SERV08	-,335	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,335	66,726	66,726	1,335	66,726	66,726
2	,665	33,274	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Saídas Correlação Spearman.**Correlações**

			IDHM_2010	totalserv	capactotal.serv
Rô de Spearman	IDHM_2010	Correlações de coeficiente	1,000	-,114	,519**
		Sig. (2 extremidades)	.	,107	,000
		N	201	201	196
	totalserv	Correlações de coeficiente	-,114	1,000	-,302**
		Sig. (2 extremidades)	,107	.	,000
		N	201	201	196
	capactotal.serv	Correlações de coeficiente	,519**	-,302**	1,000
		Sig. (2 extremidades)	,000	,000	.
		N	196	196	196

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Correlações

			GINI_2010	totalserv	capactotal.serv
Rô de Spearman	GINI_2010	Correlações de coeficiente	1,000	,045	-,308**
		Sig. (2 extremidades)	.	,530	,000
		N	201	199	196
	totalserv	Correlações de coeficiente	,045	1,000	-,134
		Sig. (2 extremidades)	,530	.	,062
		N	199	199	195
	capactotal.serv	Correlações de coeficiente	-,308**	-,134	1,000
		Sig. (2 extremidades)	,000	,062	.
		N	196	195	196

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Regressão Logística IDH-M.

Testes de coeficientes de modelo Omnibus

		Qui-quadrado	df	Sig.
Etapa 1	Etapa	65,454	1	,000
	Bloco	65,454	1	,000
	Modelo	68,323	2	,000

Resumo do modelo

Etapa	Verossimilhança de log -2	R quadrado Cox & Snell	R quadrado Nagelkerke
1	203,370 ^a	,294	,392

a. Estimação encerrada no número de iteração 5 porque as estimativas de parâmetro mudaram em menos de ,001.

Teste de Hosmer e Lemeshow

Etapa	Qui-quadrado	df	Sig.
1	10,627	8	,224

Tabela de contingência para teste de Hosmer e Lemeshow

		desempenho = 0		desempenho = 1		Total
		Observado	Esperado	Observado	Esperado	
Etapa 1	1	18	18,910	2	1,090	20
	2	19	16,541	1	3,459	20
	3	16	14,367	4	5,633	20
	4	11	12,487	9	7,513	20
	5	11	10,544	9	9,456	20
	6	6	8,677	14	11,323	20
	7	8	6,604	12	13,396	20
	8	3	4,479	17	15,521	20
	9	2	3,274	18	16,726	20
	10	3	1,116	13	14,884	16

Variáveis na equação

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. para EXP(B)	
								Inferior	Superior
Etapa 1 ^a	FAC1_1	,041	,183	,049	1	,825	1,041	,727	1,492
	FAC1_3	1,747	,280	38,886	1	,000	5,738	3,314	9,938
	Constante	-,056	,173	,106	1	,745	,945		

a. Variáveis inseridas na etapa 1: FAC1_3.

Regressão Logística Gini.

Testes de coeficientes de modelo Omnibus

		Qui-quadrado	df	Sig.
Etapa 1	Etapa	20,179	1	,000
	Bloco	20,179	1	,000
	Modelo	20,864	2	,000

Resumo do modelo

Etapa	Verossimilhança de log -2	R quadrado Cox & Snell	R quadrado Nagelkerke
1	249,418 ^a	,101	,135

a. Estimaco encerrada no nmero de iterao 4 porque as estimativas de parâmetro mudaram em menos de ,001.

Teste de Hosmer e Lemeshow

Etapa	Qui-quadrado	df	Sig.
1	9,123	8	,332

Tabela de contingncia para teste de Hosmer e Lemeshow

		desempenho = 0		desempenho = 1		Total
		Observado	Esperado	Observado	Esperado	
Etapa 1	1	15	14,899	5	5,101	20
	2	10	13,376	10	6,624	20
	3	12	12,299	8	7,701	20
	4	13	11,521	7	8,479	20
	5	13	10,876	7	9,124	20
	6	9	9,998	11	10,002	20
	7	13	9,043	7	10,957	20
	8	8	7,771	12	12,229	20
	9	5	6,572	15	13,428	20
	10	1	2,645	14	12,355	15

Variáveis na equao

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. para EXP(B)	
								Inferior	Superior
Etapa 1 ^a	FAC1_1	-,191	,162	1,393	1	,238	,826	,601	1,135
	FAC1_3	-,768	,194	15,681	1	,000	,464	,317	,679
	Constante	-,003	,152	,000	1	,984	,997		

a. Variáveis inseridas na etapa 1: FAC1_3.

Análise Fatorial Capacidade/Vínculo administrativo IDH-M**Matriz de correlaoes**

		CAPACESTAT /serv05	CAPACESTAT /serv08
Correlao	CAPACESTAT/serv05	1,000	,702
	CAPACESTAT/serv08	,702	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequao de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	122,417
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACESTAT /serv05	CAPACESTAT /serv08
Covariância anti-imagem	CAPACESTAT/serv05	,508	-,356
	CAPACESTAT/serv08	-,356	,508
Correlação anti-imagem	CAPACESTAT/serv05	,500 ^a	-,702
	CAPACESTAT/serv08	-,702	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,702	85,088	85,088	1,702	85,088	85,088
2	,298	14,912	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

		CAPACLT/ser v05	CAPACLT/ser v08
Correlação	CAPACLT/serv05	1,000	,656
	CAPACLT/serv08	,656	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	108,448
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACLT/ser v05	CAPACLT/ser v08
Covariância anti-imagem	CAPACLT/serv05	,569	-,374
	CAPACLT/serv08	-,374	,569
Correlação anti-imagem	CAPACLT/serv05	,500 ^a	-,656
	CAPACLT/serv08	-,656	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,656	82,814	82,814	1,656	82,814	82,814
2	,344	17,186	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

		CAPACOMISS I/SERV05	CAPACOMISS I/SERV08
Correlação	CAPACOMISSI/SERV05	1,000	,604
	CAPACOMISSI/SERV08	,604	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	87,394
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACOMISS I/SERV05	CAPACOMISS I/SERV08
Covariância anti-imagem	CAPACOMISSI/SERV05	,635	-,384
	CAPACOMISSI/SERV08	-,384	,635
Correlação anti-imagem	CAPACOMISSI/SERV05	,500 ^a	-,604
	CAPACOMISSI/SERV08	-,604	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,604	80,204	80,204	1,604	80,204	80,204
2	,396	19,796	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

		CAPACSEMVI NC/serv05	CAPACSEMVI NC/serv08
Correlação	CAPACSEMVI NC/serv05	1,000	,249
	CAPACSEMVI NC/serv08	,249	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	11,785
	df	1
	Sig.	,001

Matrizes anti-imagem

		CAPACSEMVI NC/serv05	CAPACSEMVI NC/serv08
Covariância anti-imagem	CAPACSEMVI NC/serv05	,938	-,233
	CAPACSEMVI NC/serv08	-,233	,938
Correlação anti-imagem	CAPACSEMVI NC/serv05	,500 ^a	-,249
	CAPACSEMVI NC/serv08	-,249	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,249	62,438	62,438	1,249	62,438	62,438
2	,751	37,562	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Análise Fatorial Capacidade/Vínculo administrativo *Gini*.

Matriz de correlações

		CAPACESTAT /serv05	CAPACESTAT /serv08
Correlação	CAPACESTAT/serv05	1,000	,665
	CAPACESTAT/serv08	,665	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	105,869
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACESTAT /serv05	CAPACESTAT /serv08
Covariância anti-imagem	CAPACESTAT/serv05	,558	-,371
	CAPACESTAT/serv08	-,371	,558
Correlação anti-imagem	CAPACESTAT/serv05	,500 ^a	-,665
	CAPACESTAT/serv08	-,665	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,665	83,240	83,240	1,665	83,240	83,240
2	,335	16,760	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

		CAPACLT/ser v05	CAPACLT/ser v08
Correlação	CAPACLT/serv05	1,000	,780
	CAPACLT/serv08	,780	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	178,577
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACLT/ser v05	CAPACLT/ser v08
Covariância anti-imagem	CAPACLT/serv05	,392	-,305
	CAPACLT/serv08	-,305	,392
Correlação anti-imagem	CAPACLT/serv05	,500 ^a	-,780
	CAPACLT/serv08	-,780	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,780	88,999	88,999	1,780	88,999	88,999
2	,220	11,001	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

		CAPACOMISS I/SERV05	CAPACOMISS I/SERV08
Correlação	CAPACOMISSI/SERV05	1,000	,522
	CAPACOMISSI/SERV08	,522	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	60,326
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACOMISS I/SERV05	CAPACOMISS I/SERV08
Covariância anti-imagem	CAPACOMISSI/SERV05	,727	-,380
	CAPACOMISSI/SERV08	-,380	,727
Correlação anti-imagem	CAPACOMISSI/SERV05	,500 ^a	-,522
	CAPACOMISSI/SERV08	-,522	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,522	76,108	76,108	1,522	76,108	76,108
2	,478	23,892	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Matriz de correlações

		CAPACSEMVI NC/serv05	CAPACSEMVI NC/serv08
Correlação	CAPACSEMVI NC/serv05	1,000	,552
	CAPACSEMVI NC/serv08	,552	1,000

Teste de KMO e Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,500
Teste de esfericidade de Bartlett	Qui-quadrado aprox.	68,208
	df	1
	Sig.	,000

Matrizes anti-imagem

		CAPACSEMI NC/serv05	CAPACSEMI NC/serv08
Covariância anti-imagem	CAPACSEMVINC/serv05	,695	-,384
	CAPACSEMVINC/serv08	-,384	,695
Correlação anti-imagem	CAPACSEMVINC/serv05	,500 ^a	-,552
	CAPACSEMVINC/serv08	-,552	,500 ^a

a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

Variância total explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	1,552	77,611	77,611	1,552	77,611	77,611
2	,448	22,389	100,000			

Método de extração: análise do componente principal.

Regressão Logística IDH-M variáveis de vínculo administrativo.**Testes de coeficientes de modelo Omnibus**

		Qui-quadrado	df	Sig.
Etapa 1	Etapa	28,697	4	,000
	Bloco	28,697	4	,000
	Modelo	28,697	4	,000

Resumo do modelo

Etapa	Verossimilhança de log -2	R quadrado Cox & Snell	R quadrado Nagelkerke
1	205,063 ^a	,155	,208

a. Estimação encerrada no número de iteração 4 porque as estimativas de parâmetro mudaram em menos de ,001.

Teste de Hosmer e Lemeshow

Etapa	Qui-quadrado	df	Sig.
1	4,879	8	,770

Tabela de contingência para teste de Hosmer e Lemeshow

		desempenho = 0		desempenho = 1		Total
		Observado	Esperado	Observado	Esperado	
Etapa 1	1	13	13,221	4	3,779	17
	2	10	11,231	7	5,769	17
	3	11	10,108	6	6,892	17
	4	10	9,233	7	7,767	17
	5	10	8,008	7	8,992	17
	6	7	7,134	10	9,866	17
	7	6	6,143	11	10,857	17
	8	2	5,143	15	11,857	17
	9	5	3,870	12	13,130	17
	10	2	1,909	15	15,091	17

Variáveis na equação

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. para EXP(B)		
							Inferior	Superior	
Etapa 1 ^a	FAC1_6	-1,785	,430	17,229	1	,000	,168	,072	,390
	FAC1_9	-,856	,334	6,547	1	,011	,425	,221	,819
	FAC1_12	,388	,180	4,634	1	,031	1,475	1,035	2,100
	FAC1_15	-,897	,292	9,419	1	,002	,408	,230	,723
	Constante	,267	,170	2,467	1	,116	1,306		

a. Variáveis inseridas na etapa 1: FAC1_6, FAC1_9, FAC1_12, FAC1_15.

Regressão Logística *Gini* variáveis de vínculo administrativo.

Testes de coeficientes de modelo Omnibus

	Qui-quadrado	df	Sig.
Etapa 1	3,006	4	,557
Bloco	3,006	4	,557
Modelo	3,006	4	,557

Resumo do modelo

Etapa	Verossimilhança de log -2	R quadrado Cox & Snell	R quadrado Nagelkerke
1	232,076 ^a	,018	,023

a. Estimação encerrada no número de iteração 3 porque as estimativas de parâmetro mudaram em menos de ,001.

Teste de Hosmer e Lemeshow

Etapa	Qui-quadrado	df	Sig.
1	13,071	8	,109

Tabela de contingência para teste de Hosmer e Lemeshow

		desempenho = 0		desempenho = 1		Total
		Observado	Esperado	Observado	Esperado	
Etapa 1	1	14	10,720	3	6,280	17
	2	7	10,137	10	6,863	17
	3	9	9,791	8	7,209	17
	4	7	9,446	10	7,554	17
	5	6	9,146	11	7,854	17
	6	11	8,987	6	8,013	17
	7	12	8,684	5	8,316	17
	8	9	8,431	8	8,569	17
	9	9	7,918	8	9,082	17
	10	6	6,739	11	10,261	17

Variáveis na equação

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. para EXP(B)		
							Inferior	Superior	
Etapa 1 ^a	FAC1_6	,318	,391	,660	1	,417	1,374	,639	2,955
	FAC1_9	,168	,350	,231	1	,631	1,183	,595	2,352
	FAC1_12	,209	,155	1,816	1	,178	1,232	,910	1,668
	FAC1_15	,185	,282	,429	1	,512	1,203	,692	2,089
	Constante	-,137	,156	,766	1	,381	,872		

a. Variáveis inseridas na etapa 1: FAC1_6, FAC1_9, FAC1_12, FAC1_15.

Anexo III: Nomeações Políticas e Performance Estatal

Comparação Média Maior/Menor Capacitação CC's/Pib-Per-Capita, IGM e IFDM.

Estadísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
PIB_per_capta_2014	1	453	19243,0774	19085,09870	896,69616
	0	665	16581,5614	14726,56412	571,07166

Teste de amostras independentes

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
PIB_per_capta_2014	Variâncias iguais assumidas	14,915	,000	2,627	1116	,009	2661,51604	1013,10579	673,70933	4649,32275
	Variâncias iguais não assumidas			2,504	803,081	,012	2661,51604	1063,10246	574,72848	4748,30360

Estadísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
PIB_per_capta_2015	1	453	20154,1351	19358,98362	909,56439
	0	665	17267,4337	13219,00946	512,61120

Teste de amostras independentes

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
PIB_per_capta_2015	Variâncias iguais assumidas	21,356	,000	2,963	1116	,003	2886,70141	974,26000	975,11372	4798,28910
	Variâncias iguais não assumidas			2,765	734,302	,006	2886,70141	1044,06783	836,99758	4936,41524

Estadísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
Índice Desempenho -IGM-CFA- 2016	1	379	,57322	,133145	,006839
	0	586	,59056	,130389	,005386

Teste de amostras independentes

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
Índice Desempenho -IGM-CFA- 2016	Variâncias iguais assumidas	2,967	,085	-2,000	963	,046	-,017335	,008667	-,034343	-,000328
	Variâncias iguais não assumidas			-1,991	794,766	,047	-,017335	,008706	-,034424	-,000246

Estadísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
Nota 2014	1	450	,66	,090	,004
	0	657	,67	,097	,004

Teste de amostras independentes

		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
Nota 2014	Variâncias iguais assumidas	1,154	,283	-,717	1105	,474	-,004	,006	-,015	,007
	Variâncias iguais não assumidas			-,726	1008,396	,468	-,004	,006	-,015	,007

Estadísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
Nota 2015	1	446	,65	,087	,004
	0	657	,65	,090	,003

Teste de amostras independentes										
		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% Intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
Nota 2015	Variâncias iguais assumidas	,517	,472	-,091	1101	,928	,000	,005	-,011	,010
	Variâncias iguais não assumidas			-,092	974,991	,927	,000	,005	-,011	,010

Comparação Média Maior/Menor Quantitativo CC's/Pib-Per-Capita, IGM e IFDM.

Estatísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
PIB_per_capta_2014	1	424	18177,2567	17669,18121	858,09130
	0	602	16224,3019	11051,94064	450,44347

Teste de amostras independentes										
		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% Intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
PIB_per_capta_2014	Variâncias iguais assumidas	14,855	,000	2,175	1024	,030	1952,95482	898,08347	190,66058	3715,24906
	Variâncias iguais não assumidas			2,015	653,326	,044	1952,95482	969,13363	49,96240	3855,94724

Estatísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
PIB_per_capta_2015	1	424	19311,9034	19299,39226	937,26134
	0	602	17074,5667	11494,54645	468,48274

Teste de amostras independentes										
		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% Intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
PIB_per_capta_2015	Variâncias iguais assumidas	17,339	,000	2,320	1024	,021	2237,33669	964,45121	344,81015	4129,86323
	Variâncias iguais não assumidas			2,135	632,962	,033	2237,33669	1047,82389	179,70509	4294,96829

Estatísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
Índice Desempenho - IGM-CFA- 2016	1	354	,56546	,125975	,006696
	0	533	,59768	,128433	,005563

Teste de amostras independentes										
		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% Intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
Índice Desempenho - IGM-CFA- 2016	Variâncias iguais assumidas	,255	,614	-3,688	885	,000	-,032228	,008739	-,049380	-,015076
	Variâncias iguais não assumidas			-3,702	766,290	,000	-,032228	,008705	-,049316	-,015139

Estatísticas de grupo

	binario	N	Média	Desvio padrão	Erro padrão da média
Nota 2014	1	421	,66	,090	,004
	0	597	,67	,096	,004

Teste de amostras independentes										
		Teste de Levene para igualdade de variâncias		teste-t para igualdade de Médias					95% Intervalo de confiança da diferença	
		F	Sig.	t	df	Sig. (2 extremidades)	Diferença média	Erro padrão de diferença	Inferior	Superior
Nota 2014	Variâncias iguais assumidas	,706	,401	-2,646	1016	,008	-,016	,006	-,027	-,004
	Variâncias iguais não assumidas			-2,678	941,020	,008	-,016	,006	-,027	-,004

Relatório

CLASSE POP_2017		DiretaCOMIS S/SERV14	PIB_per_capt a_2014
1	Média	11,5109013%	19359,7738
	N	339	339
	Desvio padrão	6,10716392%	15323,13114
2	Média	9,22940966%	16848,3296
	N	322	322
	Desvio padrão	5,88971979%	13544,87497
3	Média	7,84000467%	15030,3046
	N	365	365
	Desvio padrão	5,42676351%	13348,14159
Total	Média	9,48895434%	17031,3710
	N	1026	1026
	Desvio padrão	5,99686248%	14190,99060