

Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho

André Luis Rabelo Cardoso ¹

André Marengo ²

¹ Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Montes Claros / MG – Brasil

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre / RS – Brasil

Este artigo aborda a politização das estruturas burocráticas dos municípios brasileiros mediante cargos comissionados (CCs). Os dados foram obtidos por meio do banco de dados do grupo de pesquisa Instituições Políticas Comparadas (IpoC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dos sites oficiais do Conselho Federal de Administração (CFA) e da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Inicialmente, verificou-se o grau de variabilidade da distribuição desses cargos nas estruturas municipais e a qualidade instrucional desses servidores. Em seguida, procedeu-se a uma análise de dependência espacial global e local. Além disso, analisou-se estatisticamente, via teste *t* independente, a diferença de desempenho entre os municípios com maiores capacidades dos comissionados em comparação àqueles com menores capacidades dos comissionados e entre os municípios com maiores quantidades de comissionados em comparação àqueles com menores quantidades de comissionados. Como *proxy* de desempenho, utilizou-se o produto interno bruto (PIB) *per capita* municipal, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice de Governança Municipal (IGM), criado pelo CFA. O resultado traz à tona a complexidade da administração pública municipal, já que os diversos testes divergem sobre os efeitos da capacitação e da quantidade de servidores comissionados como elementos preditores de um melhor desempenho dos municípios.

Palavras-chave: nomeação política; desempenho burocrático; burocracia municipal; capacidade estatal.

Nombramientos políticos en los gobiernos municipales y performance burocrática: evaluando el desempeño

Este artículo aborda la politización de las estructuras burocráticas de los municipios brasileños a través del uso de cargos comisionados. Los datos se obtuvieron a través del banco de datos del grupo de investigación Instituciones Políticas Comparadas (IpoC), del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y de los sitios web oficiales del Consejo Federal de Administración (CFA) y de la Federación de las Industrias de Río de Janeiro (FIRJAN). Inicialmente se verificó el grado de variabilidad de la distribución de esos cargos en las estructuras municipales y la calidad instrucional de esos servidores. A continuación, se procedió a un análisis de dependencia espacial global y local. Además, se analizó estadísticamente, con el uso del test *t* independiente, la diferencia de desempeño entre los municipios con comisionados con más capacidades en relación con los de menos y, entre los municipios con mayores cantidades de comisionados en comparación con los con menos. Como *proxy* de desempeño se utilizó el PIB *per cápita* municipal, el Índice FIRJAN de Desarrollo Municipal (IFDM) y el Índice de Gobernanza Municipal (IGM) creado por el CFA. El resultado revela la complejidad de la administración pública municipal, ya que, algunas pruebas indican la capacitación y la cantidad de servidores como solución y recomendación a los municipios; mientras que otras indican lo contrario.

Palabras clave: nombramiento político; rendimiento burocrático; burocracia municipal; capacidad de los estados.

Political appointments in municipal governments and bureaucratic performance: evaluating achievement

This article discusses the politicization of the bureaucratic structures of the Brazilian municipalities based on appointed positions. The intention is to demonstrate patterns of political appointments that reflect institutional performance. The data were provided by Munic/IBGE 2005/14 and IpoC- *Instituições Políticas Comparadas*/UFRGS. Firstly, the study observed the degree of variability of the distribution of these positions in municipal structures, and the quality of the appointees' education. Then, an analysis of spatial, global, and local dependence was performed. In addition, the difference in performance among municipalities was statistically tested using the independent *t*-test. The test compared municipalities' performance concerning the number and education of appointees. The study 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 as proxies for performance. The results stress the complexity of local public management since some of the tests indicate the number and education of appointees as predictors of high performance while other studies do not find the same relationship.

Keywords: political appointment; bureaucratic performance; municipal bureaucracy; state capacity.

1. INTRODUÇÃO

Há muito as organizações privadas, diante da necessidade de adaptação para a sobrevivência, foram compelidas a desenvolver sua área de gestão de recursos humanos com base em habilidades, competências, atitudes e experiências profissionais concretas de seus colaboradores. Sempre se guiando por estratégias pragmáticas, que pudessem proporcionar maior eficiência e eficácia e, conseqüentemente, mais lucro à firma.

No sentido de viabilizar tais ações, ainda no início do século passado, surgiram diversos autores da *ciência da administração* com modelos teóricos capazes de imputar à organização eficiência, eficácia e previsibilidade, enfim, meios que permitissem a ela alcançar os resultados almejados.

Entretanto, mesmo após a administração pública brasileira ter incorporado alguns desses princípios, é comum encontrar gestores públicos que não apresentam capacidades técnicas e/ou experiências profissionais compatíveis com a responsabilidade que detêm, mantendo-se nos cargos apenas por critérios políticos.

Como consequência imediata dessa ação, tem-se, por um lado, pouca ou nenhuma contribuição para o desempenho do aparato estatal, mas, por outro, maior grau de legitimação popular, na medida em que grande parte desses cargos de livre nomeação é definida por políticos e, indiretamente, pelo cidadão, por meio do voto.

Se, por um lado, esse tipo de nomeação tem sido associado a patronagem, clientelismo e 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 se debruçar sobre o tema, nota-se que é um problema com raízes mais profundas, ou seja, a questão perpassa o 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 estudo são:

- Como estão distribuídos os cargos políticos ao longo das burocracias municipais brasileiras?
- Qual é o efeito da quantidade 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?

Tais questionamentos suscitam reflexões sobre o modelo de gestão adotado no serviço público brasileiro e os possíveis contornos que este precisaria ter.

Do ponto de vista empírico, esta pesquisa analisou as estruturas burocráticas municipais brasileiras por constituírem, atualmente, o lócus primordial de produção de política pública para o cidadão.

Ademais, este artigo se justifica por dois grandes motivos distintos: a) o primeiro por se entender 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, de melhoria econômica e social do país; b) o segundo por se entender que a legitimação popular da ação pública e o reforço positivo da democracia do país por meio dela são tão relevantes quanto o desempenho estatal.

Acresce-se que, pela própria complexidade do tema, não se almeja exauri-lo, mas apenas percorrer os pontos de maior pertinência diante do tipo de abordagem adotado.

2. O MODELO BUROCRÁTICO CLÁSSICO E A DEMOCRACIA

Ainda no fim do século XIX, no auge do Estado liberal e, acompanhando as mudanças provocadas pela evolução do capitalismo advindas da Revolução Industrial, Max Weber, ao analisar as estruturas das igrejas e dos exércitos, apresentou estudos sobre a burocracia (Tragtenberg, 1992) que mudariam a ciência da administração nos séculos seguintes.

Seus 3 modelos “puros” de dominação, classificados de acordo com as raízes ou bases de legitimação da sociedade, foram:

1. **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 tais qualidades existirem;
2. **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 de poderes advindos de um “contrato” preexistente;
3. **Modelo racional legal:** em que a legitimidade se origina das leis e do direito e é pautada, a princípio, pela racionalidade e objetividade. Assim, é a lei que define “a quem obedecer” e “até onde obedecer”, explicitando que a autoridade recai sobre o cargo e não sobre a pessoa que o ocupa.

Para Max Weber, a burocracia seria a organização sistemática do *modelo racional legal*, fato que a tornaria uma forma organizacional superior às demais (Marenco, 2017). Isso porque, calcada em princípios como precisão, continuidade, disciplina e rigor, confiabilidade, os quais proporcionariam o máximo rendimento técnico (Cardoso, 2017), invariavelmente, também garantiria máxima eficiência à organização (Lane, 1993; Weber, 2000). De modo geral, esperava-se que o modelo burocrático fosse a sintetização da virtude do conhecimento e da racionalidade (Medeiros, 2006).

Note-se que, além de ser um 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 se daria racionalmente, tendo em vista os fins propostos (Medeiros, 2006). Assim, a exata aplicação do modelo burocrático teria como característica a exclusão dos valores e das emoções humanas das unidades organizacionais, que deveriam ser substituídos pela ciência e pela razão (Reed, 1998).

Não se pode desconsiderar que o modelo buscava 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 político, como fundamental para uma boa condução da coisa pública.

Waldo (2012), em interpretação extensiva, chega a afirmar que, naquela época, a ciência contrapunha a presença da democracia junto à administração pública, pois esta 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. Para isso, utilizava normas escritas, hierarquia, formalidades, impessoalidade, divisão do trabalho e seleção de pessoal, a partir de qualificações técnicas e objetivas. Assim, a observância, por parte dos 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 (Marengo, 2017; Weber, 1984).

Essa tendência à profissionalização burocrática se contrapunha à lógica vigente no mandato de Andrew Jackson, em sua gestão como presidente dos EUA (de 1829 a 1837), no qual, para resolver os problemas de delegação decorrentes da relação entre políticos eleitos e funcionários estatais, a cada *turnover* (rotatividade eleitoral), o gestor removia ou substituía os servidores públicos que quisesse, com base em critérios puramente discricionários, criando “burocracias representativas”. Um padrão que ficou conhecido como *spoil system* – sistema de espólio (Carpenter, 2001; Peters, 2001; Peters & Pierre, 2010; Rouban, 2010).

Observe-se 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 de “formulação de políticas”, que deveria ser decidido no âmbito político (Henry, 1975). De modo complementar, Aragão (1997, p. 109) afirma, ainda, 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 (Minogue, Polidano, & Hulme, 1998; Waldo, 1971), 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.

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; e condutas baseadas em critérios pessoais pela completa impessoalidade de todo o sistema (Bendix, 1964; Oliveira, 2007; Weber, 1984), 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 deixava de ser pessoal para se tornar estatal (Aragão, 1997).

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

Como consequência, organizações de todo o mundo passaram a utilizar esse modelo burocrático, com o intuito de conter o patrimonialismo cultural vigente, além de proporcionar maior eficiência administrativa em suas estruturas (Aragão, 1997; Ferreira, 1996). O que ia ao encontro dos interesses particulares da incipiente burguesia para a gestão dos Estados.

Foi nessa esteira de disseminação que o modelo de administração pública burocrática encontrou 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 o patrimônio privado eram confundidos e formas de clientelismo, apadrinhamento e fisiologismo eram disseminados pelo aparato estatal (Abrucio, Pedroti, & Pó, 2010; Rabelo, 2011).

Ainda no caso brasileiro, porém, em um período histórico mais recente, quando da elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), Maciel (2007) afirma ter sido um produto de intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam, em última análise, consolidar-se no processo constituinte com propostas de cunho democrático. Na prática, a implantação desses mecanismos democráticos foi operacionalizada por meio de uma descentralização política do Estado, com o intuito de superar as práticas governamentais autoritárias e centralizadoras do período anterior e, ao mesmo tempo, construir um novo modelo organizacional ancorado em uma gestão do tipo participativa (Cardoso & Nunes, 2015; Frazee & Abrucio, 2009).

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 bastante definidos e partidários, conduzirá uma estrutura burocrática municipal que, em tese, deve ter uma atuação técnica e impessoal? E mais, como fazer com que tal burocracia profissional 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 com agentes burocráticos responsáveis pela implementação de programas governamentais dotados de carreiras autônomas e profissionais?

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 Poder Executivo.

3. POLITIZAÇÃO DA BUROCRACIA E O *TRADE-OFF* ENTRE RESPONSABILIDADE E EFICIÊNCIA

Se é verdade que a politização de alguns órgãos governamentais é uma forma encontrada pelos chefes do Poder Executivo para levar a cabo a implementação de projetos e decisões de natureza partidária em uma burocracia pensada para ser completamente imparcial e, assim, contornar situações em que a burocracia pública manifesta preferências distintas do da população (Lewis, 2005), então, a existência de 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 tendam 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 proporcionaria maior capacidade do 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.

Entretanto, em sentido diferente, estudos como Lewis (2005, 2007) apontam que políticas públicas geridas por dirigentes de natureza puramente políticas obtêm, em geral, piores índices de eficiência quando comparados aos conduzidos por servidores públicos de carreira. O que foi complementado por Krause, Lewis, e Douglas (2006), autores que demonstraram, ao inserir a variável capacitação nas análises de 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 e 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 que há trabalhos evidenciando que politizar uma burocracia pública constitui uma forma do executivo aumentar o controle sobre a administração pública e retirá-la da inércia e do insulamento burocrático, enfim, de direcionar a máquina aos anseios do eleitorado e torná-la mais responsiva à sociedade, por outro lado, também existem aqueles demonstrando que seu excesso está vinculado à redução da capacidade técnica das agências e à obtenção de piores índices de desempenho, além de correlacioná-la a aumento de práticas ilícitas, clientelismo e nepotismo.

Tal excesso de politização administrativa leva 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. 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.

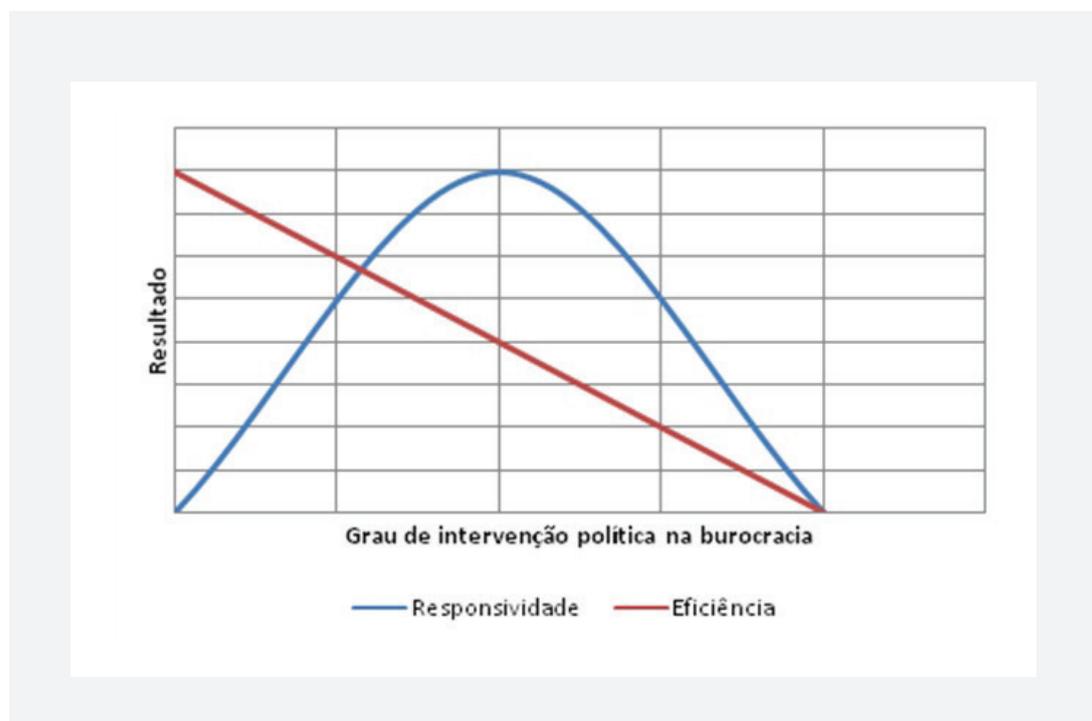
O que faz emergir um desafio ao Estado: até que ponto há a possibilidade de redução dos cargos políticos do governo, a fim de melhorar a eficiência do Estado, sem que impacte a qualidade da democracia vigente e o controle social que a população detém sobre o Estado? Pois, ao fim e ao cabo, tanto a baixa politização da burocracia quanto a baixa qualificação dos dirigentes políticos acabam por enfraquecer o próprio Estado democrático de direito, já que seu mau cotejamento acaba por resultar em baixo desempenho da burocracia ou em pouca responsividade de seus atos e, conseqüentemente, em aumento generalizado da desconfiança da população quanto às políticas e às instituições públicas (Santos, 2009).

Outro problema decorrente do excesso de politização burocrática que contribui com o dilema entre politizar ou não a administração pública é o fato de que, a partir do momento em que seu excesso compromete em demasia a eficiência institucional, em 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 sua própria existência (Santos, 2009). Surge um paradoxo, qual seja, o excesso de politização, para tornar o aparato estatal mais responsivo, leva-o a ser não responsivo e, ao invés de contribuir para uma configuração estatal de maior democracia, age de modo inverso (Lewis, 2005; Rourke, 1976).

A complexidade do problema ascende a um dilema de ação coletiva, a opção do gestor entre eficiência ou responsividade, somado ao agravante que se refere ao contexto histórico do caso brasileiro. A Figura 1 representa simplificada como a responsividade e a eficiência variam em função do grau de politização em uma burocracia qualquer.

FIGURA 1 EFICIÊNCIA E RESPONSABILIDADE EM FUNÇÃO DO GRAU DE INTERVENÇÃO POLÍTICA EM UMA BUROCRACIA



Fonte: Elaborada pelos autores.

Infere-se na Figura 1 que “eficiência” seja uma função negativa do aumento da politização no preenchimento de cargos administrativos, uma vez que sobreponha lealdade política à racionalidade técnica como parâmetro de escolha; em paralelo, “responsividade” apresenta um comportamento curvilíneo, aumentado 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, mostra-se importante a busca por um grau de intervenção política que garanta um nível de eficiência burocrática minimamente aceitável pela sociedade, ao mesmo tempo que o interesse público esteja representado em sua atuação, conferindo-lhe características democráticas. Portanto, as perguntas que surgem são:

- Quanto politizar uma burocracia?
- Qual seria esse ponto ótimo?

4. 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 sua quantidade de cargos comissionados (CCs) em relação ao total de servidores públicos quanto pela sua qualidade, ou seja, pelo grau de capacitação que estes apresentam.

Todavia, o grande desafio que o trabalho enfrenta é a operacionalização desses conceitos tão amplos. Agravado pela dificuldade de 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, por meio 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 modo sucinto, esta pesquisa se propõe a estudar as variáveis da Figura 2.

FIGURA 2 VARIÁVEIS DA PESQUISA



Fonte: Elaborada pelos autores.

Na Figura 2, por *cargos comissionados* se entendem as estruturas funcionais e autônomas que podem ser ocupadas por indivíduos sem vínculo administrativo com o órgão em análise. Normalmente, ligam-se a cargos de direção, chefia e assessoramento. E apresentam, ainda, a característica de serem de confiança e envolverem comprometimento pessoal entre o ocupante do cargo e a alta administração.

Razão pela qual se acredita que quanto maior a proporção de cargos de confiança em uma burocracia, maior seria o controle do chefe do Poder Executivo sobre ela. Entretanto, existiria um

limite máximo da quantidade 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 deles. Acredita-se que a capacidade instrucional tem o poder de potencializar o desempenho institucional obtido.

Quanto à variável *desempenho municipal*, possivelmente esta é a que apresenta maiores fragilidades no trabalho, dado que existem diversos índices divulgados pela mídia, cada qual enfocando perspectivas diferentes. Entretanto, utiliza-se mais de um deles, os quais funcionarão como *proxies*, com o intuito de tentar captar o resultado institucional por meio de matizes diferentes, porém, complementares.

Utilizaram-se nesse sentido o PIB *per capita* municipal, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e o Índice de Governança Municipal (IGM), criado pelo Conselho Federal de Administração (CFA).

Os dados foram obtidos por meio do banco de dados do grupo de pesquisa Instituições Políticas Comparadas (IpoC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos *sites* oficiais do CFA e da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (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, realizaram-se 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 da “quantidade proporcional” e da “capacitação” dos CCs nos resultados, criaram-se duas amostras distintas.

A primeira em que se selecionou o quartil superior de servidores comissionados mais “capacitados”, junto com aqueles do quartil inferior, os menos “capacitados”. Assim, em uma mesma amostra se tem casos polares, possibilitando comparar mais facilmente os resultados institucionais de ter CCs 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 “quantidade proporcional” apresentaram valores entre +1-1 desvio padrão da média. O objetivo foi evitar que os casos extremos de “quantidade proporcional” de servidores enviesassem as análises da variável “capacitação”.

A mesma lógica de seleção foi realizada para definição da segunda amostra, contendo os dados da “quantidade proporcional” de servidores CCs. 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 possibilitariam isolar melhor 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” CCs e 598 com menor quantidade).

Por fim, para analisar os dados, utilizou-se o teste *t* para amostras independentes, 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 deseja-se expressar matematicamente essa relação (Hear, Anderson, Tatham, & Black, 2005).

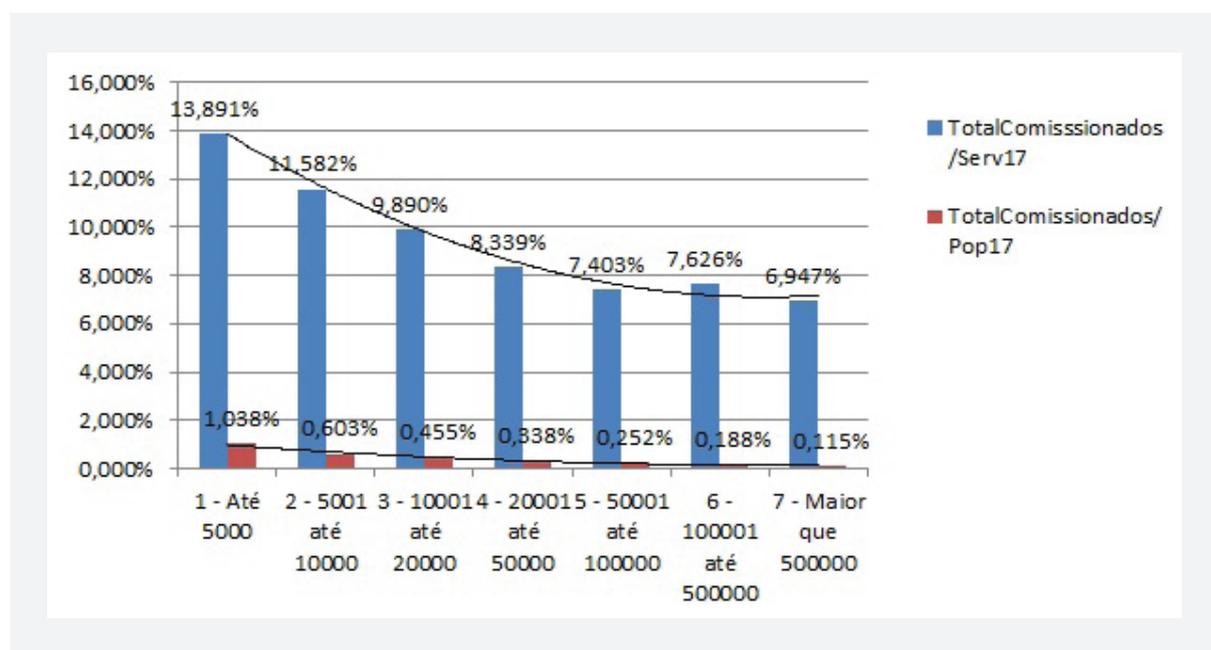
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Brasil apresenta uma estrutura federativa bastante heterogênea. São 5.570 municípios distribuídos em 26 estados e 1 Distrito Federal. Cada município tem em sua estrutura de governo um prefeito, responsável pelas ações do Poder Executivo, e vereadores, eleitos por representação proporcional, que compõem a Câmara Municipal.

Para gerenciar o Poder Executivo, o prefeito utiliza-se de secretários, que, normalmente, são detentores de CCs. Além destes, os CCs são utilizados para funções de direção, chefia e assessoramento, com a característica de serem de livre nomeação e exoneração.

Ao realizar uma análise exploratória desses CCs em nível municipal, relativizando sua quantidade tanto pelo total da população daquele município quanto pelo total de servidores da administração direta das prefeituras, observa-se se a quantidade de comissionados diminui à medida que aumenta o porte do município. Um comportamento semelhante ao encontrado por Marenco (2017) analisando a quantidade de servidores por habitante/porte do município.

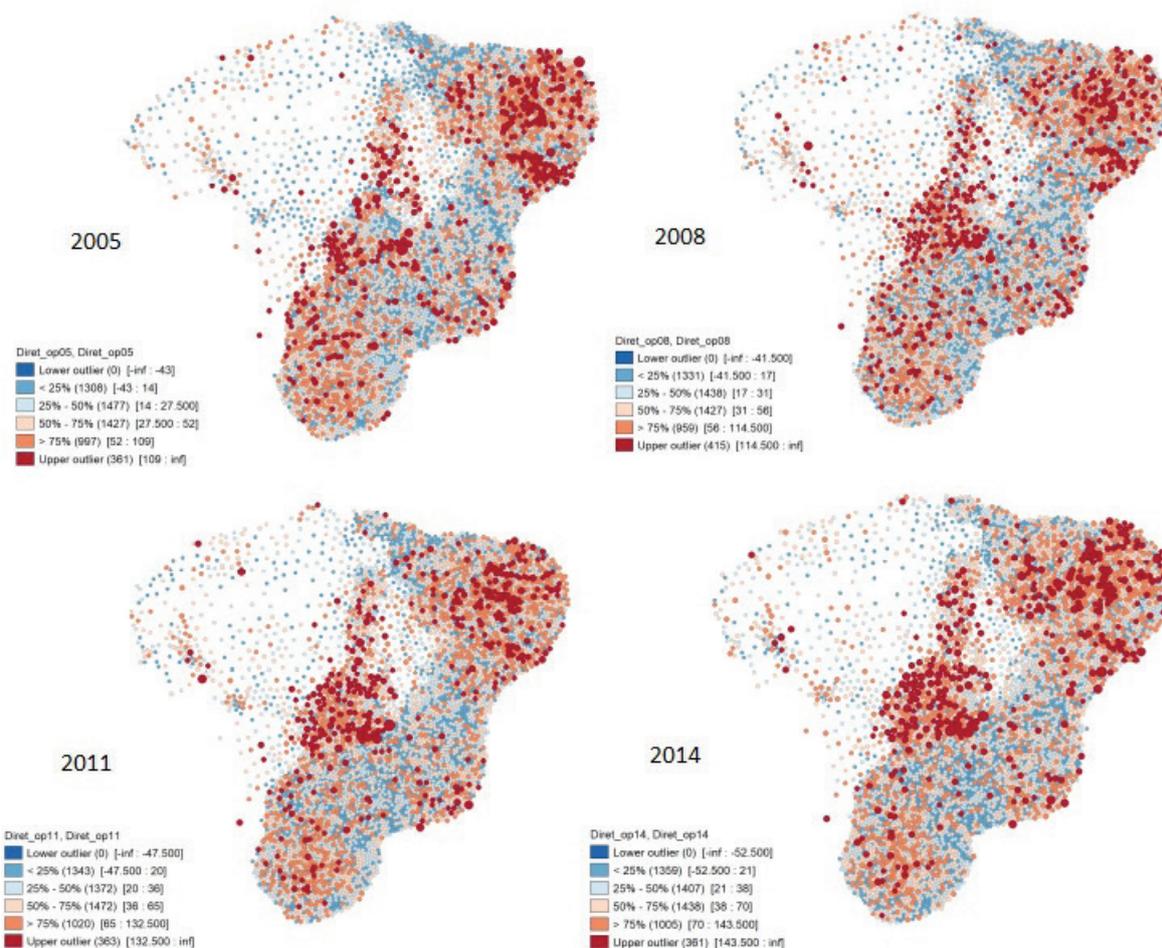
FIGURA 3 PERCENTUAL MÉDIO DE CARGOS COMISSIONADOS POR HABITANTE E POR TOTAL DE SERVIDORES ADM.DIRETA/CLASSE IBGE, 2017



Fonte: Elaborada pelos autores.

Em seguida, por meio da função cartograma, distribuiu-se a quantidade de CCs por habitante, a fim de identificar como esses cargos políticos se espalham no território brasileiro.

FIGURA 4 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE CARGOS COMISSIONADOS/POPULAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL EM 2005, 2008, 2011 E 2014

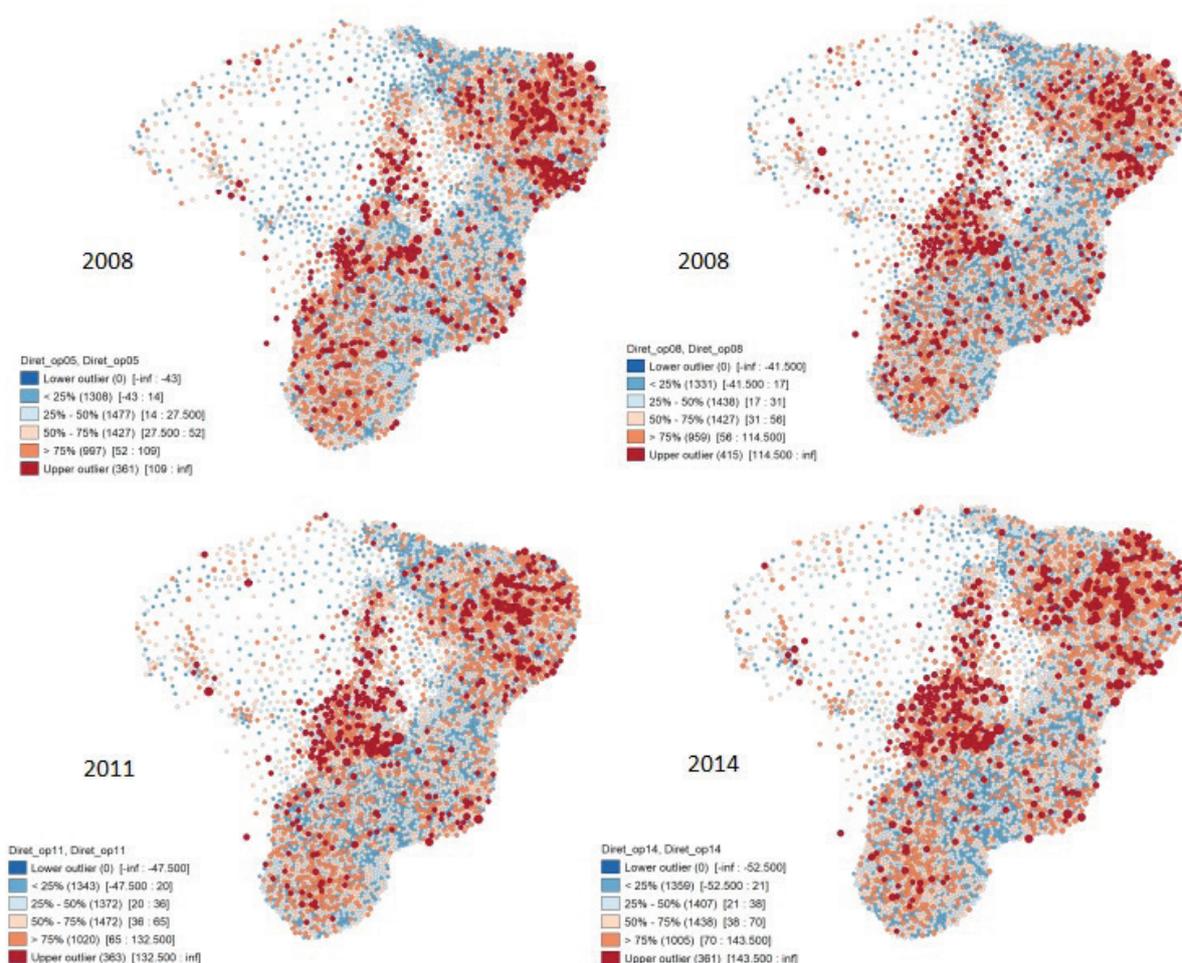


Fonte: Elaborada pelos autores.

De igual maneira, operacionalizaram-se os dados relativos à quantidade de CCs por quantidade total de servidores da administração direta do município. E, como se percebe, aparentemente a distribuição se assemelha bastante à da Figura 4.

Note-se que a forma como as distribuições se apresentam sugere a existência de aglomerações não casuais, ou seja, a 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.

FIGURA 5 DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE CARGOS COMISSIONADOS/SERVIDORES ADM.DIRETA MUNICIPAL EM 2005, 2008, 2011 E 2014

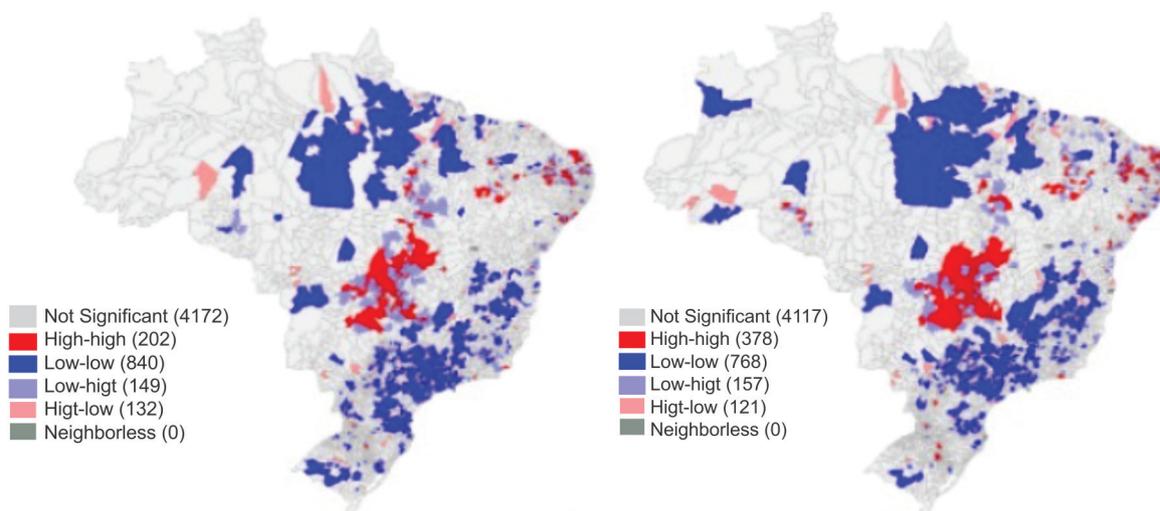


Fonte: Elaborada pelos autores.

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 analisadas, 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 têm 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 a possibilidade de detecção de 2 ou 3 grupos de predominância, com características mais bem definidas (Figura 6).

FIGURA 6 AUTOCORRELAÇÃO ESPACIAL LOCAL DA PROPORÇÃO CARGOS COMISSIONADOS/HABITANTES/ADM.DIRETA EM 2014.



Fonte: Elaborada pelos autores.

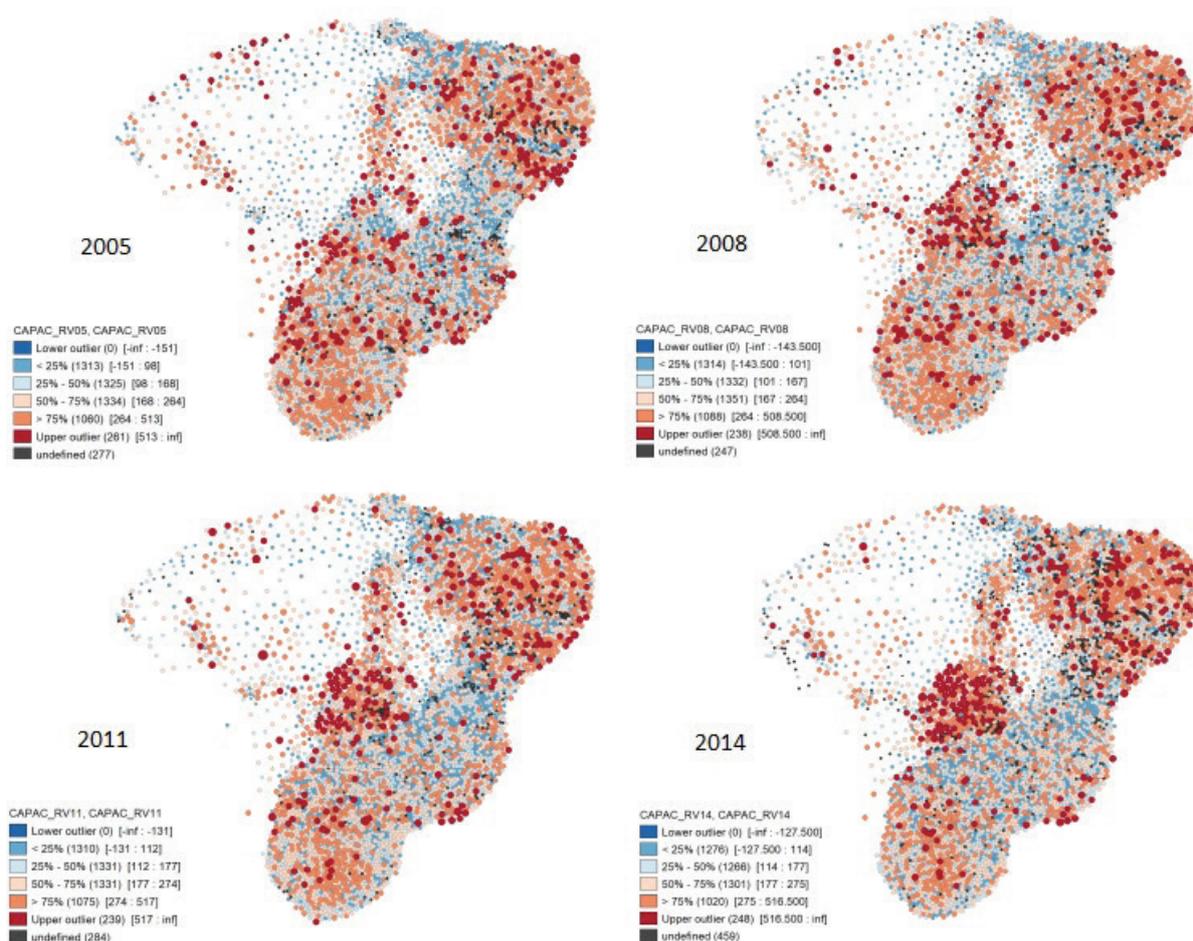
E a capacitação desses servidores comissionados, como fica distribuída no território brasileiro? Nesse sentido, para operacionalizar o conceito “profissionalização dos comissionados”, criou-se um fator resultante da média aritmética ponderada da quantidade de servidores aplicada a pesos, de acordo com a formação. Em seguida, este foi dividido pela quantidade total de servidores, a fim de padronizá-los uns em relação aos outros, conforme a seguinte fórmula:

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

Total . Servidores Administração Direta

Na estimação da autocorrelação espacial de Moran Global, o valor encontrado foi 0,28, com significância estatística e rejeitando a hipótese nula de aleatoriedade espacial. Também aqui a autocorrelação espacial se mostrou modesta.

FIGURA 7 DISTRIBUIÇÃO DA CAPACITAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS/SERVIDORES ADM. DIRETA EM 2005, 2008, 2011 E 2014



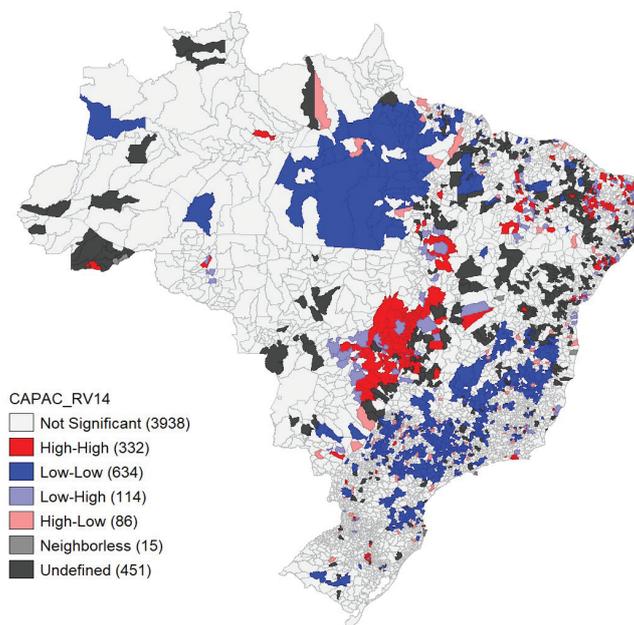
Fonte: Elaborada pelos autores.

Na análise da dependência local, o mapa retrata os municípios como indicativo de que os padrões de autocorrelação entre eles têm 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 a existência de 2 ou 3 maiores grupos de predominância.

Mas qual é a influência dos conhecimentos técnicos nos nomeados com natureza política sobre o desempenho de sua instituição?

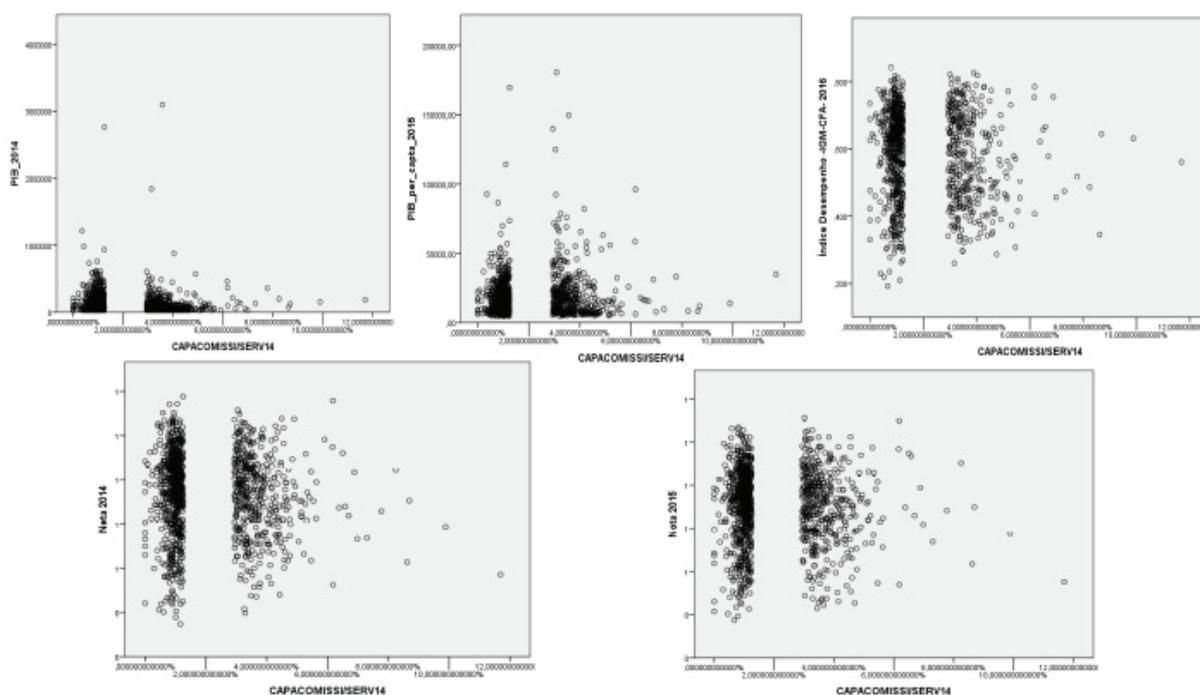
Para isso foram elaborados gráficos de dispersão, com o intuito de tentar detectar algum padrão de comportamento de modo visual.

FIGURA 8 AUTOCORRELAÇÃO ESPACIAL LOCAL DA CAPACITAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS/HABITANTES/ADM.DIRETA EM 2014



Fonte: Elaborada pelos autores.

FIGURA 9 DISPERSÃO DA CAPACITAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS/PIB PER CAPITA 2014-15/IGM 2016/IFDM 2014-15



Fonte: Elaborada pelos autores.

Dando sequência ao proposto, testou-se a existência de CCs mais capacitados era um fator diferencial na explicação da variação dos resultados das *proxies* utilizadas como mensuradores do desempenho institucional entre os municípios. Para isso, utilizou-se o 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 tinham CCs mais capacitados do que aqueles com CCs menos instruídos. Os mais capacitados apresentaram média de 19.243,07 e EP = 896,69; e os menos capacitados apresentaram média de 16.581,56 e EP = 571,07; com $t(803) = 2,50, p < 0,05$.

O mesmo resultado se repete ao utilizar os dados do PIB *Per Capita* 2015, em que o teste mostrou, em média, que o grupo de CCs mais capacitados (M = 20.154,13; EP = 909,56) também apresentam PIB *Per Capita* superior (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 modo sutil e quase não significativo, contradizem o que se esperava, dado que, segundo os testes, em média, os municípios com CCs mais capacitados (M = 0,57; EP = 0,006) apresentam 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, realizou-se complementarmente uma *regressão linear simples* para verificar se a capacitação dos CCs constitui bons preditores do IGM. Assim, a regressão mostrou que a capacitação dos CCs prevê 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 corresponde à seguinte fórmula:

$$y = 0,59 - 0,007 * \text{capacitação CCs}$$

Acresce-se que todos os requisitos para realização da regressão linear foram cumpridos, como $N > 20$, valores de variáveis independentes, relação linear das variáveis, resíduos independentes, ausência de *outliers*, normalidade dos resíduos e homocedasticidade.

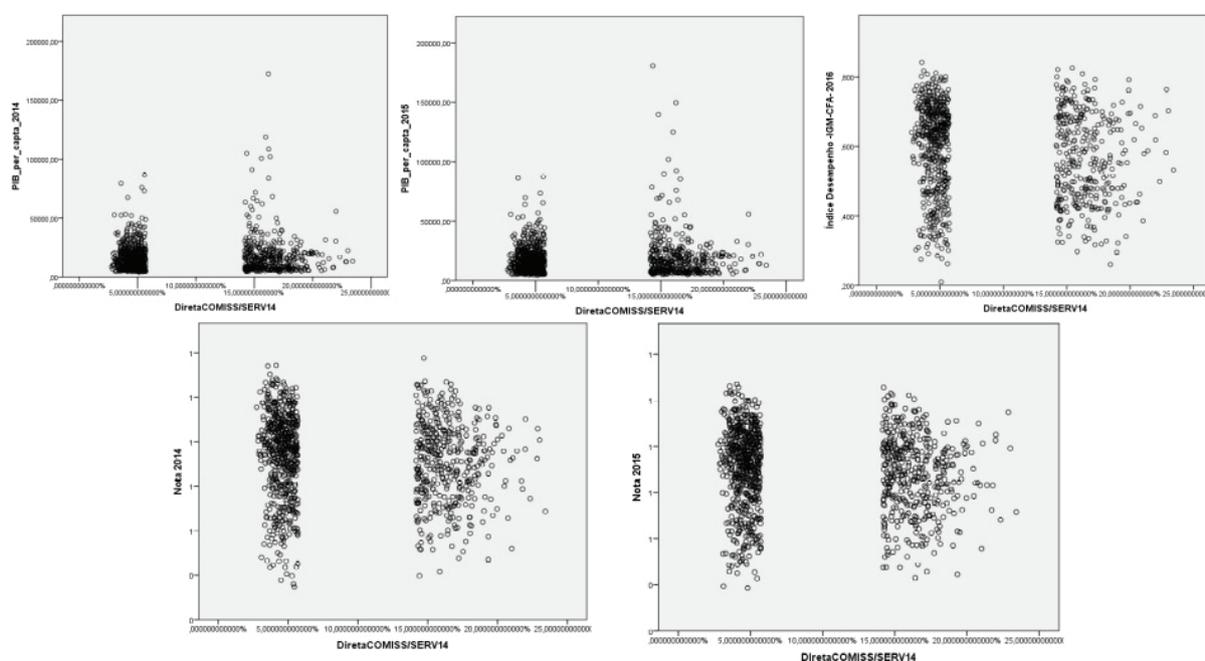
Já ao comparar o desempenho dos municípios com CCs mais instruídos com aqueles menos instruídos utilizando os dados do IFDM 2014 e 2015, os resultados não se mostraram significativos, ou seja, aceitam-se as hipóteses nulas em ambos os testes. Isso demonstra não haver diferença de resultado nessas variáveis em razão da capacitação dos CCs: $t(1.101) = -0,09, p > 0,05$; e $t(1.009) = -0,73, p > 0,05$.

Mas e o efeito da quantidade de cargos de natureza política no desempenho institucional?

Em sequência, realizou-se o teste *t* para amostras independentes, a fim de verificar se a média das variáveis consideradas *proxy* de desempenho são diferentes para municípios com maior quantidade proporcional de CCs em detrimento daqueles com menor quantidade.

Os primeiros resultados mostram que, em média, o PIB *Per Capita* 2014/15 é maior para aqueles municípios que possuem maior quantidade proporcional de CCs, média de 18.177,25 (2014) e 19.311,90 (2015) e de 16.224,30 (2014) e 17.074,56 (2015) para aqueles com menor quantidade. Com $t(653) = 2,01, p < 0,05$ e $t(632) = 2,13, p < 0,05$, respectivamente.

FIGURA 10 DISPERSÃO DA QUANTIDADE PROPORCIONAL DE CARGOS COMISSONADOS/PIB PER CAPITA 2014-15/IGM 2016/IFDM 2014-15



Fonte: Elaborada pelos autores.

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, aqueles que teriam maiores quantidades de CCs e, por isso, os que teriam PIB *per capita* maior em comparação a municípios menores.

O que não ficou demonstrado, posto que a amostra tinha 33% dos municípios categorizados como classe 1 (até 5.000 habitantes), 31% como classe 2 (até 10.000 habitantes) e 36% como classe 3 (até 20.000 habitantes). E as médias da quantidade de CCs proporcional à 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, mostrou-se que, em média, aqueles que apresentam maiores quantidades proporcionais de CCs ($M = 0,56$; $EP = 0,006$) têm menor resultado do que aqueles que têm 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 há muitos CCs.

Sentido semelhante foi o resultado obtido comparando o desempenho das burocracias que têm maiores quantidades proporcionais de CCs, 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 CCs apresentam menores resultados ($M = 0,66$, $EP = 0,004$ e $M = 0,64$, $EP = 0,004$) do que aqueles com menores quantidades ($M = 0,67$, $EP = 0,004$ e $M = 0,65$, $EP = 0,004$). Dado que os testes são significativos, 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 CCs nos municípios, os dados evidenciam que quando a variável analisada é o PIB *Per Capita*, o desempenho é maior tanto para os municípios com CCs mais capacitados quanto para os que têm maiores quantidades proporcionais desses cargos.

Já quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade proporcional de CCs fazem diminuir o resultado. Embora a alta capacitação tenha se mostrado mais discreta nos resultados e a regressão linear tenha demonstrado a importância da capacitação dos CCs na obtenção dos resultados.

Por fim, quando se avalia a burocracia a partir do IFDM, os resultados mostram que a capacitação dos CCs não constitui um fator decisivo para determinação dos resultados. O mesmo não ocorre com a quantidade de CCs proporcional, que demonstrou que municípios com maiores quantidades proporcionais de CCs têm, em média, menores resultados do que aqueles com menores quantidades.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender as formas como se dá a politização da burocracia pública é um elo importante nos estudos sobre implementação e políticas públicas. Principalmente quando se trata de burocracia de médio escalão e, mais detidamente neste estudo, da composição dos CCs de uma burocracia.

Seu estudo é parte de uma agenda que pretende 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 tem o potencial de clarificar um pouco mais sobre o funcionamento, os rumos e os resultados alcançados pelos governos e suas burocracias.

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 têm o poder de realizar entre a sociedade e a estrutura burocrática.

E, se por um lado esses CCs se apresentam como uma maneira do chefe do Poder Executivo exercer comando sobre a máquina pública e, conseqüentemente, ser responsivo ao eleitorado que o elegeu, por outro lado, seu mau uso exerce um 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 esta pesquisa buscou desvendar.

Dessa feita, este estudo se dedicou a compreender algumas das dimensões que envolvem a composição dos CCs nas burocracias municipais, tentando conectá-los a determinados desempenhos.

Para isso, inicialmente, realizou-se 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 era casual ou se havia autocorrelação espacial entre elas. Tal fato mostrou uma moderada autocorrelação entre elas, tanto no grau de capacitação dos servidores comissionados quanto na quantidade proporcional de CCs.

Em razão da metodologia adotada para determinação das amostras, por meio da qual se selecionaram apenas os municípios que possibilitaram isolar melhor o efeito das variáveis nos resultados, restou impedida a desagregação dos dados que viabilizassem análises mais detalhadas de possíveis diferenças regionais.

Logo em seguida, investigou-se a diferença de desempenho dos municípios em razão do grau de capacitação e da quantidade de CCs. Quando a variável analisada é o PIB *Per Capita*, os dados evidenciam que o desempenho é maior tanto para os municípios com CCs mais capacitados quanto para aqueles que têm maiores quantidades proporcionais desses cargos.

Quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade proporcional de CCs fazem diminuir os valores obtidos.

Um fato estranho parece ser a alta capacitação dos CCs ser um diminuidor de resultado. Nesse sentido, realizou-se 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 e demonstrou a importância da capacitação dos CCs na obtenção de tais resultados.

Por outro lado, quando se avalia a burocracia a partir do IFDM, os resultados mostram que a capacitação dos CCs não é um fator decisivo para determinação dos resultados. O mesmo não ocorre com a quantidade proporcional de CCs, os quais demonstraram que municípios com maiores quantidades de CCs têm, em média, menores resultados do que aqueles com menores quantidades de CCs.

Naturalmente, como se nota, a própria pesquisa demonstra tratar-se de um ambiente de extrema complexidade, já que alguns testes apontam a capacitação e a quantidade de servidores como solução e recomendação aos municípios, enquanto outros indicam o inverso.

Assim, o desafio é aprofundar as investigações tanto nesse tema quanto em outros também relevantes e fundamentais para compreensão do funcionamento do Estado. Evidentemente, questões como rotatividade dos CCs, baixa estabilidade desses cargos, capacidade de implementação de políticas públicas desses profissionais, experiências profissionais anteriores, grau de politização, tipo de qualificação, relacionamento deles com a sociedade, contribuições para os resultados a depender do nível hierárquico na burocracia, contribuições específicas dos burocratas em nível de direção, burocratas de médio escalão e burocratas de “nível de rua”, enfim, diversas outras variáveis influem, sobremaneira, nos resultados e no desempenho dessa burocracia e constituem campo fértil para uma agenda de pesquisa. Entretanto, ressalta-se que, infelizmente, alguns desses temas não dispõem de dados na base MUNIC/IBGE, não possibilitando, assim, uma desagregação das informações que viabilize aprofundar a questão sob um ângulo promissor. Dessa forma, pesquisas que recorrem ao estudo de casos, com N pequeno, podem ser a solução para lançar luz sobre algumas dessas temáticas. Fato sem o qual deslindar a celeuma existente sobre a relação entre política e técnica, e entre burocracia e resultados continua longe de ser solucionada.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., Pedroti, P., & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In M. R. Loureiro, L. F. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 27-72). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Aragão, C. V. (1997). Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 105-134.
- Ayllón, B., & Guerrero, V. G. (2005). Brasil, dos años de gobierno Lula. *Política Exterior*, 103, 103-113.
- Ballenstedt, B. (2007, October 25). *Panelists suggest reducing reliance on political appointees*. Recuperado de <https://www.govexec.com/pay-benefits/2007/10/panelists-suggest-reducing-reliance-on-political-appointees/25588/>
- Bendix, R. (1964). *Nation-building and citizenship: studies for our changing social order*. Oakland, CA: John Wiley and Sons.
- Bok, D. (2003). Government personnel policy in comparative perspective. In J. D. Donahue, & J. S. Nye, Jr. (Eds.), *For the people: can we fix public service?* (pp. 255-272). Washington, DC: Brookings Institution.
- Cardoso, A. L. R. (2017). Burocracia e políticas públicas: reflexões sobre o campo da implementação. *Revista Espacios*, 38(41), 3-14.
- Cardoso, A. L. R., & Nunes, A. (2015). A participação popular e os paradigmas da administração pública. *NAU Social*, 6(10), 35-43.
- Carpenter, D. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy. Reputations, networks and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, 28-29, 107-156.
- Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3), 813-836.
- Ferreira, C. M. (1996). Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, 47(3), 5-33.
- Franzese, C. & Abrúcio, F. L. (2009). Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In *Anais do 33º Encontro Anual da ANPOCS* (pp. 1-25), Caxambu, MG, Brasil.
- Goodnow, F. (1900). *Politics and administration*. New York, NY: Macmillan.
- Guerreiro Ramos, A. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Hear, J. F., Jr., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (2005). *Análise multivariada de dados* (5a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.
- Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, 35(4), 378-386.
- Krause, G. A., Lewis, D. E., & Douglas, J. W. (2006). Political appointments, civil service systems and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American State. *American Journal of Political Science*, 50(3), 770-787.
- Lane, J. E. (1993). *The public sector: concepts, models and approaches*. London, UK: SAGE.
- Lewis, D. E. (2005). Presidents and politicization of the United States Federal Government 1988-2004. In *Proceedings of the Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC, US.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's premise: do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- Maciel, C. A. B. (2007). Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In *Anais do 10o Congresso Internacional de Humanidades*, Brasília, DF, Brasil.
- Maranto, R. (2001, February 27). *Why the president should ignore calls to reduce the number of political appointees*. Recuperado de <https://www.heritage.org/government-regulation/report/why-the-president-should-ignore-calls-reduce-the-number-political>
- Marengo, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, 60(4), 1025-1058.

- Medeiros, P. H. R. (2006). Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Revista Organizações & Sociedade*, 13(37), 143-160.
- Minogue, M., Polidano, C., & Hulme, D. (1998). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructura de las organizaciones*. Barcelona, España: Arjel.
- Oliveira, C. G. (2007). *A tipologia de Downs para agentes burocráticos: uma análise empírica* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Peters, G. (2001). *La política de la burocracia*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G., & Pierre, J. (2010). *Administração pública*. São Paulo, SP: Ed. UNESP.
- Rabelo, F. L. (2011). 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*, 3(6), 132-142.
- Reed, M. (1998). Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In S. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Orgs.), *Handbook de estudos organizacionais* (Vol. 1, pp. 61-98). São Paulo, SP: Atlas.
- Rouban, L. (2010). A politização da administração pública. In B. G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Administração pública* (pp. 335-353). São Paulo, SP: Ed. UNESP.
- Rourke, F. E. (1976). *Bureaucracy, politics and public policy* (2a ed.). Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Santos, L. A. (2009). Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*, 60(1), 5-28.
- Tragtenberg, M. (1992). *Burocracia e Ideologia* (2a ed.). São Paulo, SP: Ática.
- Waldo, D. (1971). *O estudo da administração pública* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV.
- Waldo, D. (2012). Desenvolvimento da teoria de administração democrática. *Revista do Serviço Público*, 63(3), 381-397.
- Weber, M. (1984). *Economia y sociedad*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2000). *Economia e sociedade* (Vol. 1, 3a ed.). Brasília, DF: Ed. UnB.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2, 197-222.

André Luis Rabelo Cardoso



<https://orcid.org/0000-0002-4971-611X>

Doutor em Política Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Brasília (UnB); Graduado em Administração pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES); Pesquisador do Grupo de Pesquisa/CNPq Instituições Políticas Comparadas (IPOC/UFRGS). E-mail: Andreluis.mg@hotmail.com

André Marengo



<https://orcid.org/0000-0002-0848-9352>

Professor Titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Pesquisador do Grupo de Pesquisa/CNPq Instituições Políticas Comparadas (IPOC/UFRGS). E-mail: amarencoufrgs@gmail.com