

# 003

## ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



**III** ENEPCP ANAIS

# NOMEAÇÕES POLÍTICAS NOS GOVERNOS MUNICIPAIS E PERFORMANCE BUROCRÁTICA: AVALIANDO O DESEMPENHO<sup>1</sup>

André Luis Rabelo Cardoso (UFRGS/IFNMG)  
André Marenco (UFRGS)

**Resumo:** Este artigo aborda a politização das estruturas burocráticas dos municípios brasileiros através do uso de cargos comissionados. Para tanto, foram analisados dados sobre a qualidade instrucional desses servidores e também sobre a quantidade desses cargos nas prefeituras municipais do país, no intuito de desvelar padrões de nomeações políticas que reflitam em desempenho institucional. Os dados foram os disponibilizados pelo Munic/IBGE 2005/14 e IpoC- Instituições Políticas Comparadas/UFRGS. Inicialmente verificou-se o grau de variabilidade da distribuição desses cargos nas estruturas municipais. Em seguida, procedeu-se uma análise de dependência espacial global e local. Além disso, foi testada, 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. O resultado traz à tona a complexidade que é a administração pública municipal, 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.

**Palavras Chave:** Nomeação Política; Desempenho Burocrático; Burocracia Municipal; Capacidade Estatal.

## 1. INTRODUÇÃO

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 possam 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 à organização 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.

<sup>1</sup> Paper utilizado como capítulo da tese de doutoramento do programa de pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS.

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 por 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 o efeito do quantitativo de cargos de natureza política no desempenho institucional? Qual a influência dos conhecimentos técnicos nos nomeados com natureza política sobre o desempenho de sua instituição?

Questionamentos estes que suscitarão reflexões sobre o modelo de gestão utilizados no serviço público brasileiro e os possíveis contornos que estes precisariam 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 pretendeu.

## 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 Revolução Industrial, como resposta intelectual à essa sociedade, Max Weber analisou as estruturas das igrejas e do exército, e introduziu estudos que mudariam toda a Ciência da Administração pelos séculos seguintes: a burocracia (TRAGTENBERG, 1992).

Os seus modelos básicos, denominados “tipos de dominação pura” foram:

- Modelo Racional Legal: em que a legitimidade das ordens origina das leis e do direito, e são pautadas pela racionalidade;
- Modelo Tradicional: a legitimidade do poder origina da tradição (divino); e,
- Modelo Carismático: o poder origina do heroísmo, do afeto e do caráter exemplar do líder.

Para Weber, a burocracia seria uma forma superior de dominação, um tipo ideal de dominação racional legal, a qual, ao ser implementada, proporcionaria a máxima eficiência à organização (WEBER, 2000; LANE, 1993). Isto porque ela seria calcada na precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade, de forma que levaria a organização a alcançar o máximo de rendimento técnico. O modelo burocrático significaria, ainda, a dominação em virtude do conhecimento e da racionalidade (MEDEIROS, 2006).

Nele, a racionalidade, além de ponto-chave (TRAGTENBERG, 1992), teria um aspecto ‘calculista’, em razão de prezar pela escolha de uma forma de ação em lugar de outra (GUERREIRO RAMOS, 1989), ou, um sistema em cuja a divisão de trabalho dar-se-ia racionalmente com vista a determinados fins (MEDEIROS, 2006).

Assim, o auge do racionalismo se evidencia com a exclusão total dos valores e emoções humanas das unidades organizacionais, que deveriam ser guiadas pela ciência (REED, 1998).

Com seus atributos, o modelo se propunha a reger os agrupamentos sociais, controlando o poder dentro dele, utilizando-se de regras de funcionamento, estatutos, hierarquia, formalidades, impessoalidade, divisão do trabalho e a seleção de pessoal com base em qualificações técnicas.

Este último, complementado por Oliveira (2007), ao afirmar que, além da adequação racional ao cargo, deveria existir: a) aprendizado profissional ao cargo, com treinamento especializado; b) uma tecnologia particular disponível aos profissionais; c) seleção de pessoal com base em qualificações técnicas; d) funcionários nomeados aos cargos, e não eleitos; e) promoção baseada na antiguidade e merecimento.

Todo este aparato do modelo seriam capazes de garantir a não-influência de interesses políticos e compromissos particulares na estrutura administrativa, protegendo, por fim, a propriedade organizacional dos interesses particulares. A administração, portanto, deixaria de ser pessoal para se tornar estatal (ARAGÃO, 1997).

A partir daí, as organizações de todo mundo passam a utilizar, sobremaneira, desse modelo, no intuito de conter o patrimonialismo cultural vigente, além de permitir maior eficiência administrativa em suas estruturas (FERREIRA, 1996; ARAGÃO, 1997). O que vai ao encontro dos anseios da incipiente burguesia para a condução dos Estados soberanos.

Nessa esteira de disseminação, 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 àquele tipo de administração, no qual o patrimônio público e privado eram confundidos, e formas de clientelismo, apadrinhamento, fisiologismo eram disseminados pelo aparato estatal (RABELO, 2011; ABRÚCIO *et al.*, 2010).

Entretanto, uma das conseqüências direta do modelo proposto por Weber consistia numa distinção mais precisa entre a política e a estrutura administrativa organizacional (MINOGUE *et al.*, 1998; WALDO, 1971). O que alinhava seu modelo 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.

Aragão (1997, p.109) complementa, ao afirmar 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 estavam envolvidos apenas na execução de suas atribuições e na contribuição ao cumprimento das metas do aparelho como um todo” (EVANS, 1993, p. 115). Lane (1993) ainda explicita que os pressupostos da impessoalidade weberiana chegava ao ponto de buscar mascarar até a real motivação do burocrata.

Note-se que este modelo em questão materializava a perspectiva do papel que a Administração Pública possuía naquele momento, a qual derivava da tradicional Teoria Geral das Organizações, e propunha que a Administração Pública buscasse, primordialmente, a obtenção de eficiência em suas estruturas administrativas. Desconsiderando, por vezes, por exemplo, o papel da legitimidade de um político, como fundamental para uma boa condução da coisa pública.

E, para que esse modelo de gestão fosse possível, era necessário que, na Administração Pública, o ‘fazer’ deveria ser guiado pela ciência e coordenado pelo poder Executivo, distinguindo-se de ‘o que fazer’ que deveria ser decidido pela esfera da política (HENRY, 1975). Dissociando o executar completamente dos jogos políticos próprios das políticas públicas (FARAH, 2011; WALDO, 2012).

Waldo (2012), em interpretação extensiva, chega a afirmar que, naquela época, a ciência contrapunha a presença da democracia junto a Administração Pública, pois esta era considerada hostil à eficiência.

Retomando o caso Brasileiro, de acordo com Maciel (2007), o movimento que precedeu a Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi produto de intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam, em última análise, se consolidar 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, 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; FRANZECE; ABRUCIO, 2009).

Note-se que o discurso descentralizador estava extremamente associado à democracia (ABRUCIO, 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 conduziram as demandas dos cidadãos, além de permitir um maior controle e fiscalização das ações governamentais (CARDOSO; NUNES, 2015; ARRETCHE, 1996).

A consequência de todo esse processo descentralizador operacionalizado pela CF/88 foi uma politização generalizada de diversas áreas da administração pública. Buscando, em último lugar, conferir capacidade de comando da esfera pública aos cidadãos. Nesse sentido, o mesmo aconteceu nas unidades que compõem a administração pública municipal, a 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 trabalhos 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 de cargos de livre nomeação e exoneração. Dessa forma, ter-se-ia um grupo de diretores, chefes e assessores vinculados a alta gestão por serem de confiança e comprometimento pessoal entre chefe do executivo e o ocupante do cargo.

### **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 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 *et al.* (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.

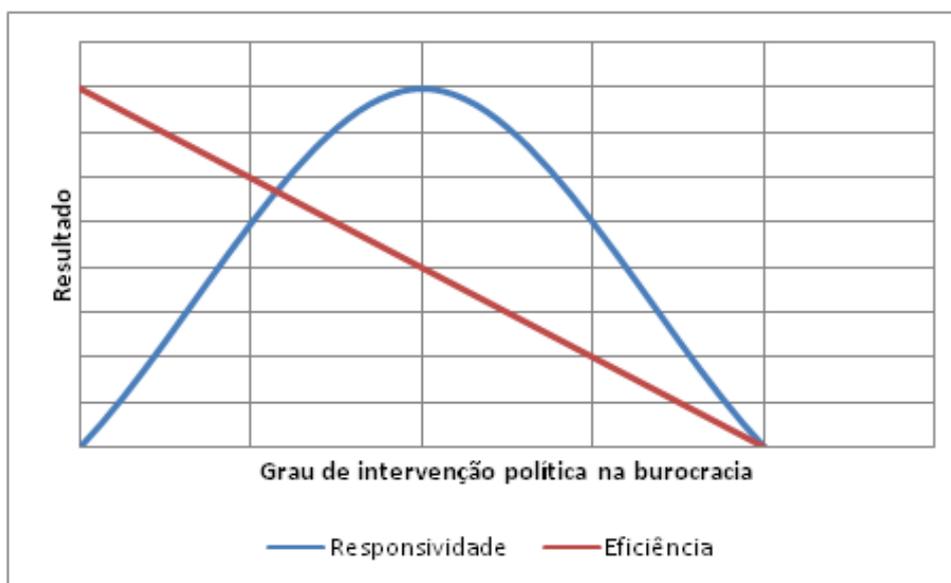
O que faz emergir um desafio ao Estado: até que ponto há a possibilidade de se reduzir os cargos políticos do Governo, a fim de melhorar a eficiência do Estado, sem que possa impactar na qualidade da democracia vigente e no controle social que a população detém sobre o Estado?

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 1 representa simplificada como a responsividade e a eficiência variam em função do grau de politização em uma burocracia qualquer.

FIGURA 1: Eficiência e Responsividade em função do grau de intervenção política numa burocracia.



Fonte: Elaborado pelos autores.

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?

#### 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 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, essa pesquisa se propõe estudar as variáveis abaixo:

FIGURA 02: Variáveis da Pesquisa.



Fonte: Elaborado pelos autores.

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 quantidade 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 acredita-se 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 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 quantidade tiveram valores que ficaram entre  $\pm 1$ -1 desvio padrão da média. O objetivo foi de que os casos extremos de quantitativos de servidores não enviesasse as análises da variável capacitação.

A mesma lógica de seleção foi realizada para definição da segunda amostra, contendo os dados do quantitativo 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  $\pm 1$ -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 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).

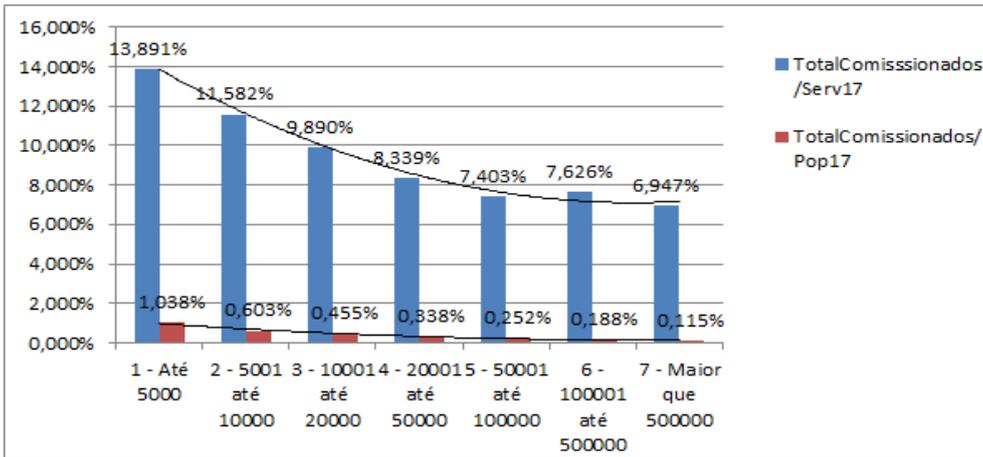
## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

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 diminuí à medida que aumenta o porte do município. Comportamento semelhante ao encontrado por Marengo (2017) ao analisar o quantitativo de servidores por habitante/porte do município.

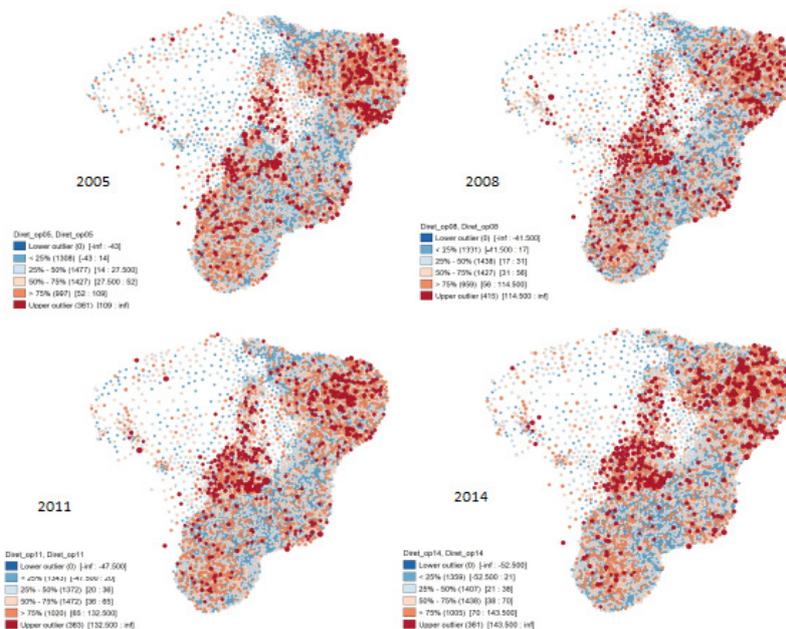
FIGURA 03: Percentual médio CC's por habitante e por total servidores adm.direta/classe IBGE 2017.



Fonte: Elaborado pelos autores.

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.

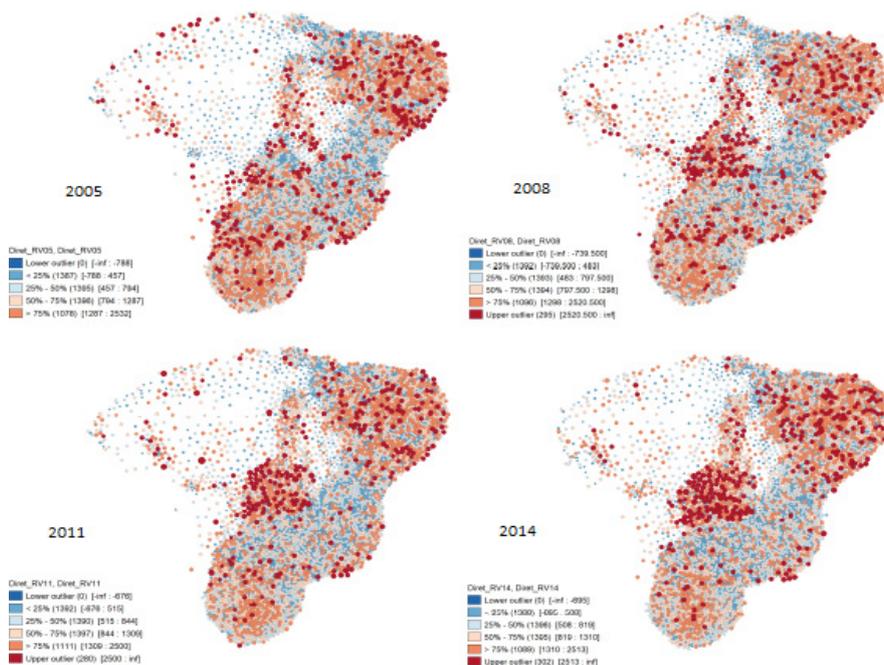
FIGURA 04: Distribuição porcentagem CC's/população municipal no Brasil, anos 2005/08/11/14.



Fonte: Elaborado pelos autores.

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 anterior.

FIGURA 05: Distribuição porcentagem CC's/servidores adm.direta municipal, anos 2005/08/11/14.



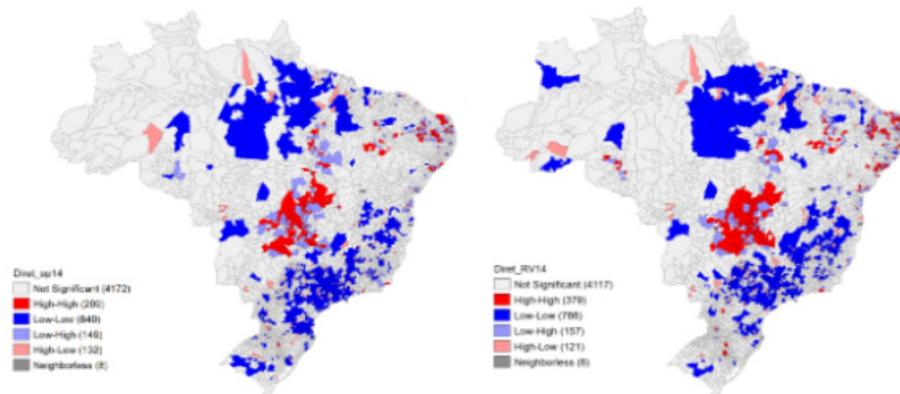
Fonte: Elaborado pelos autores.

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 06: Autocorrelação espacial local proporção CC's/habitantes/Adm.Direta 2014.



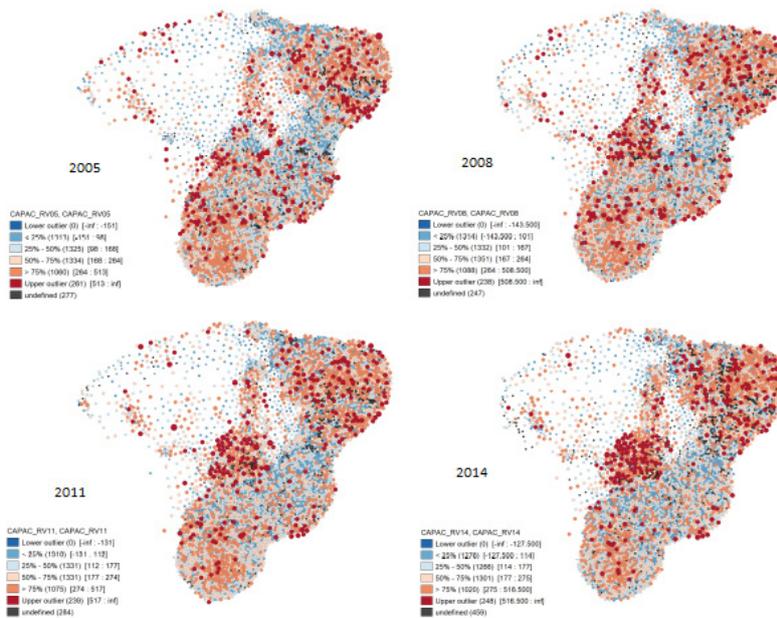
Fonte: Elaborado pelos autores.

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 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:

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

**Total.Servidores Administração Direta**

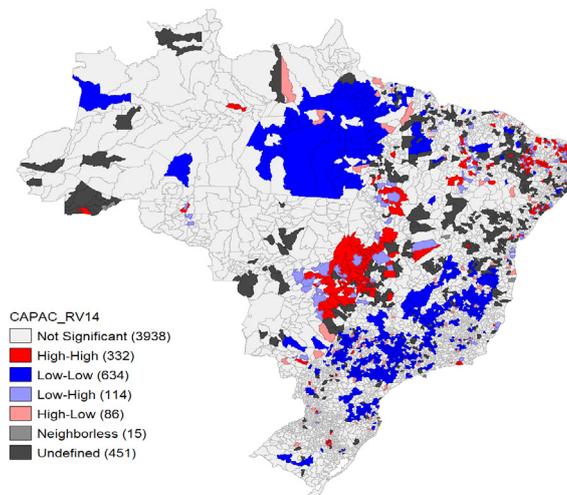
FIGURA 07: Distribuição capacitação CC's/servidores adm. direta, anos 2005/08/11/14.



Fonte: Elaborado pelos autores.

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 08: Autocorrelação espacial local Capacitação CC's/habitantes/Adm.Direta 2014.



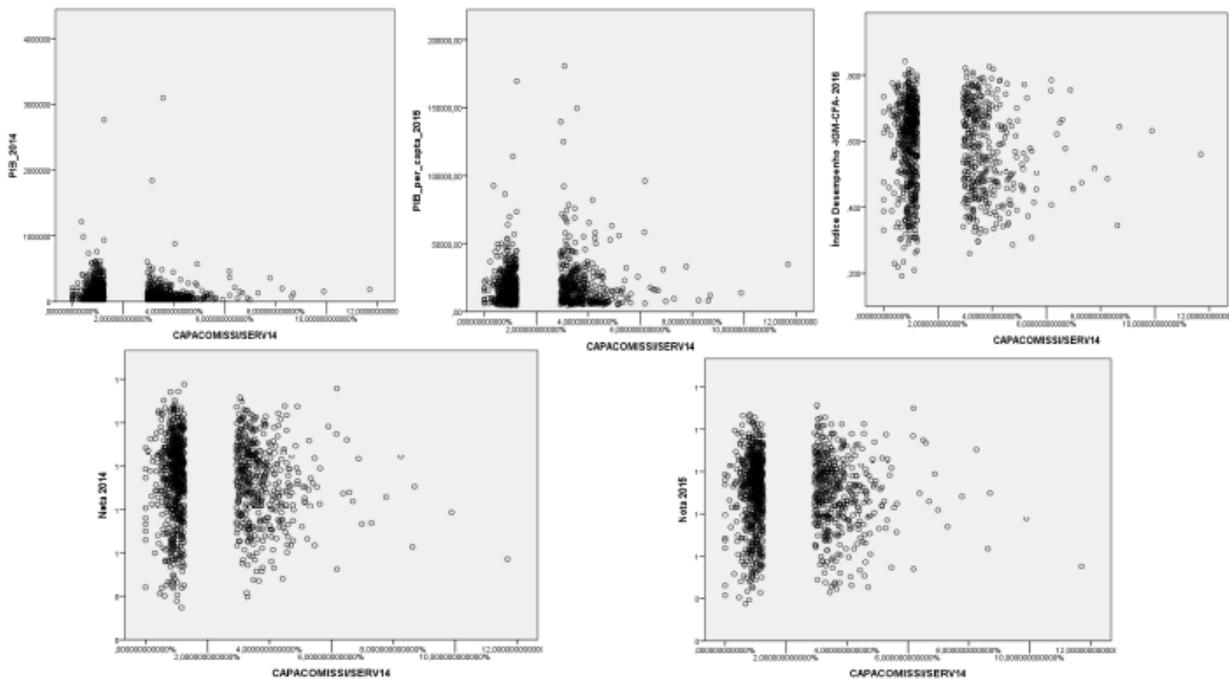
Fonte: Elaborado pelos autores.

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 09: Dispersão Capacitação CC's/PIB-Per-Capita2014-15/IGM2016/IFDM2014-15.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dando sequência ao proposto, testou-se a existência de CC's mais capacitados como 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,  $t(734,3)=2,76$ ;  $p<0,05$ .

Entretanto, 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 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.

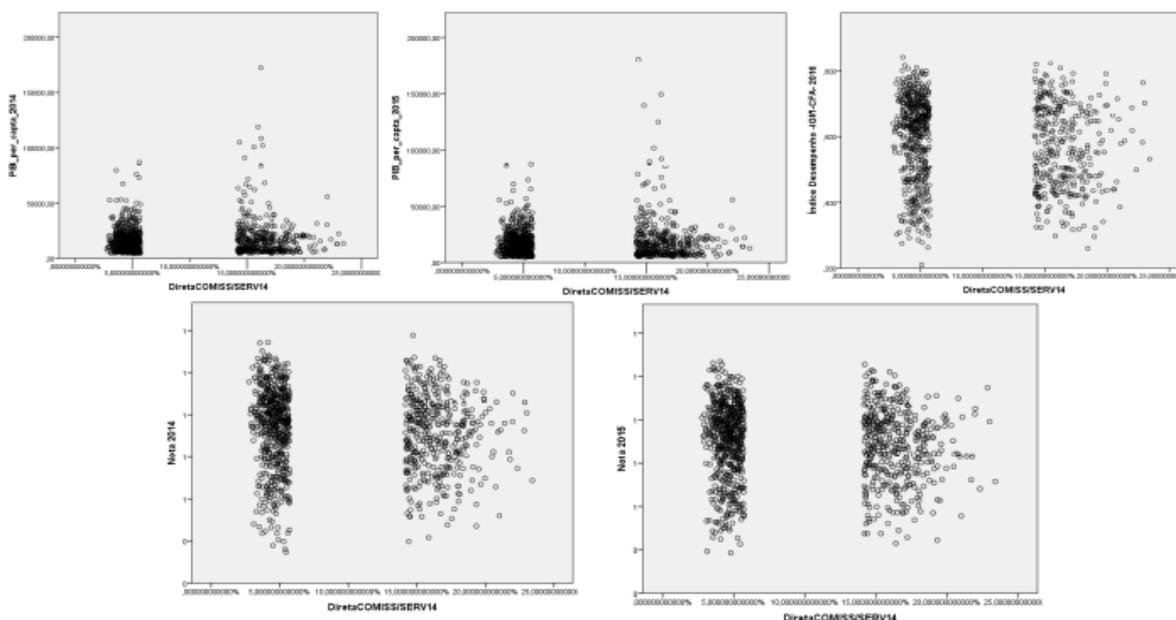
Dessa forma, o valor previsto para o IGM 2016 dos municípios correspondem a fórmula:  $y=0,59-0,007*\text{capacitação CC's}$ .

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 10: Dispersão Quantidade CC's/PIB-Per-Capita2014-15/IGM2016/IFDM2014-15.



Fonte: Elaborado pelos autores.

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 de CC's em detrimento do com menor quantidade.

Os primeiros resultados mostram que, em média, o PIB-Per-Capita 2014/15 são maiores para aqueles municípios que possuem maior quantidade 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.

Repetindo o teste com a variável desempenho IGM 2016 do CFA, este mostrou que, em média, os que possuem maiores quantidades 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 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 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 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 destes cargos.

Já quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade 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, os quais demonstraram que municípios com maiores quantidades de CC's possuem, em média, menores resultados que os 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 sobre burocracia de médio escalão e, mais detidamente neste trabalho, da composição dos cargos comissionados 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 tem o poder de realizar entre a sociedade e a estrutura burocrática.

E, 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 responsivo 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 este trabalho buscou desvendar.

Desta feita, este estudo se dedicou a compreender algumas das dimensões que envolvem a composição dos CC's nas burocracias municipais, tentando conectá-los a determinados desempenho.

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 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 destes cargos.

Quando o desempenho é avaliado pelo IGM, tanto a alta capacitação quanto a alta quantidade de CC's fazem diminuir os valores obtidos no resultado.

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 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 de CC's, os quais demonstraram que municípios com maiores quantidades de CC's possuem, em média, menores resultados que os com menores.

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.

Assim, o desafio é aprofundar as investigações tanto desse tema quanto de outros também relevantes e fundamentais na compreensão do funcionamento do Estado. Obviamente 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 que são campo fértil para uma agenda de pesquisa.

Fato sem o qual deslindar a celeuma existente sobre a relação entre política e burocracia, e entre política e resultados continua longe de ser solucionada.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *IN: Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Org: Loureiro, Maria Rita; Abrúcio, Luis Fernando; Pacheco, Regina Silva. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2010.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio*. Revista do Serviço Público Ano 48 Número 3 Set-Dez 1997.

ARRETICHE, Mart.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66. 1996.

AYLLÓN, B. e GUERRERO, V. G. *Brasil, dos años de gobierno Lula*. Política Exterior, vol.103, enero-feb. 2005.

BALLENSTEDT, Brittany. *Panelists Suggest reducing reliance on Political appointees*. Government Executive, 25 oct. 2007.

BOK, Derek. Government Personnel Policy in Comparative Perspective. *In: For the People: Can We Fix Public Service?* ed. John D. Donahue; Joseph S. Nye Jr.. Washington: Brookings Institution, pp. 255–272. 2003.

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.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, 28/ 29:107-156, 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. *RAP* - Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/jun. 2011.

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.

GOODNOW, Frank. *Politics and administration*. New York: Macmillan, 1900.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

HEAR, Jr. J. F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. 5. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

KRAUSE, George A.; LEWIS, David E.; DOUGLAS, James W. Political Appointments, Civil Service Systems and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecats in the American State. *American Journal of political Science*, vol.50. n.3, july. P.770-787. 2006.

LANE, Jan Erik. *The public sector: concepts, models and approaches*. cap. 2. Sage, 1993.

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 Worde Bureaucrats? *The Journal of Politics*, vol. 69, n 4, p. 1073 – 1088. November 2007.
- MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: *X Congresso Internacional de Humanidades*. 2007.
- MARANTO, Robert. *Why the President should Ignore Calls to Reduce the number of political Appointees*. 27 february 2001.
- 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, Dec. 2017.
- 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.
- MINOGUE, Martin; POLIDANO, Charles; HULME, David (Ed.). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.
- OLIVEIRA, Clarice Gomes de. *A Tipologia de Downs para Agentes Burocráticos: uma análise empírica*. Dissertação de Mestrado. UnB. Brasília-DF. p. 149. 2007.
- 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.
- 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 de 2011.
- REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. v. 1, p. 61-98. São Paulo: Atlas, 1998.
- ROURKE, Francis E. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Litle, Brown and Company: Boston, 2<sup>nd</sup> edition, 208p. 1976.
- 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.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.
- VERGARA, S. C. *Gestão de pessoas*. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- 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.
- WALDO, Dwight. *O Estudo da Administração Pública*. 2ª edição. FGV. Rio de Janeiro. 1971.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 3. ed. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- WILSON, Woodrow. *The study of administration*. Political Science Quarterly, v. 2, June 1887 [reproduzido no v. 56, Dec. 1941].