

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



QUALIDADE BUROCRÁTICA E PERFORMANCE ESTATAL: DESVENDANDO A CAIXA PRETA DO MUNICÍPIO¹

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

Resumo: A qualidade de uma burocracia local diminui a desigualdade econômica em um município? Ela é capaz de melhorar o desenvolvimento humano dessa população? Este trabalho é um esforço no sentido de compreender a estrutura burocrática do ente governamental brasileiro que é o principal responsável pelo processo de implementação da maioria das políticas públicas estatais: o Município. E, com isso, trazer a tona alguns traços característicos do perfil de uma burocracia municipal efetiva. Para tanto, após realizar uma redução de fatores por meio da Análise Fatorial com dados no Munic 2005/10, foram feitas Correlações e Regressões Logísticas para testar: (1) Se a quantidade de servidores por habitante conseguem explicar os índices obtidos em *gini* e IDH-M; e (2) Se a capacitação desses servidores é suficiente para explicar estes resultados. Os resultados evidenciam a importância da qualidade da burocracia local na contribuição para uma menor desigualdade econômica e melhor desenvolvimento humano de um povo.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Burocracia; Implementação de Políticas Públicas; Capacidade Estatal; Administração Municipal.

1. INTRODUÇÃO

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

A todo momento buscavam encontrar razões para explicação do subdesenvolvimento, e, com isso, soluções para os entraves ao desenvolvimento. De tal maneira que o avanço econômico e social pudessem se fazer presentes nos governos e na vida dos cidadãos.

Nesse sentido, recorreram-se aos mais variados prismas teóricos². Inicialmente julgaram que as principais razões do atraso eram endógenas aos Estados, como a baixa escolaridade da população, elites conservadoras, estrutura agrária, etc (SOUZA, 2017). Logo em seguida argumentaram que eram as tecnologias, infraestruturas e capital de uma nação os maiores condicionantes de seu desenvolvimento econômico (BID, 2007).

Note-se que, implicitamente, acreditava-se que a capacidade institucional viria a reboque dos recursos (BID, 2007). Dessa forma, durante muito tempo, a capacidade institucional foi percebida como um “resíduo não explicado” (HIRSCHMAN, 1967). E as instituições encaradas como órgãos encarregados simplesmente de materializar as políticas e projetos. Nessa perspectiva as soluções propaladas vinham ao encontro da lógica de que para superar o atraso era necessário copiar práticas, modelos e instituições adotadas nos países considerados desenvolvidos.

¹ 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.

² Cita-se como exemplo a teoria da escolha racional, da escolha pública, do agente/principal.

Entretanto, no final da década de 80, avanços conceituais e analíticos de pesquisas sociais deram um novo rumo ao debate. Trazendo a tona uma corrente denominada neo-institucionalismo, a qual passou a enfatizar com mais veemência o papel central das instituições para explicar e influenciar os comportamentos sociais, econômicos e políticos (BID, 2007).

Com essa nova perspectiva incorporavam o entendimento de que os atributos do Estado faziam a diferença na implementação de políticas públicas, sendo requisito necessário ao seu sucesso, embora não suficiente. Sendo assim, a existência desses atributos por si só não garantiria um bom governo, mas seria pré-condições necessárias para a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo materializar seus produtos e serviços (SOUZA, 2017). Dentre esses atributos estaria a construção de burocracias profissionais. Tais contribuições constituíram o que ficou conhecido como Capacidade Estatal.

Seguindo essa linha de análise, este trabalho busca compreender um pouco mais sobre a estrutura burocrática do município brasileiro. E, com isso, tentar trazer a tona alguns traços característicos do perfil de uma burocracia municipal de sucesso. Assim, o tema de estudo é a burocracia, e a chave analítica é a construção de capacidades burocráticas para formulação e implementação de políticas públicas. Associando a uma das vertentes do conceito de capacidade do Estado: a qualificação profissional da burocracia.

Cabe ressaltar, que não se atreve aqui a buscar e propor modelos estruturais de burocracia de sucesso sem considerar os arranjos institucionais locais, os quais são aqueles que efetivamente materializam as políticas públicas, e que são resultados em graus variados de competências técnicas e políticas (GOMIDE; PIRES, 2014). Mas, de outra forma, procura-se apenas dar enfoque específico para certas características institucionais. Mesmo que, por vezes, não sejam elas as completas responsáveis por alguns de seus resultados. Tendo em vista que os resultados obtidos pelo Estado quase nunca são consequências de uma única variável.

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

Entretanto, antes de tentar compreender o perfil da estrutura burocrática de um município que consegue proporcionar qualidade de vida a seus cidadãos, há que se definir os conceitos que subjazem a uma boa governança. Para tanto, primeiramente, propôs-se um aprofundamento teórico sobre o tema, em seguida, faz-se um mapeamento de pesquisas que abordam o tema burocracia, as quais serão utilizadas como referencial teórico do trabalho. A partir daí, realizou-se a pesquisa, a fim de extrair as características das burocracias municipais de sucesso. Por fim, realiza-se às considerações finais.

UMA REVISÃO DE CONCEITOS

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

Nesse sentido, começa-se por reconhecer que todas as sociedades exigem um certo tipo de governo. Ou seja, há a necessidade de certos mecanismos para definir e implementar objetivos de natureza coletiva para a sociedade. Assim sendo, Maria das Graças Rua (1998, p.70) define Governo como a instância máxima de administração executiva de um Estado ou nação. Para ela “Governo é o corpo decisório que exerce o poder de reger uma sociedade política”.

Desse modo, o governo é um organismo que pode executar suas funções melhor ou pior. Por conseguinte, a qualidade de governo é assim determinada pelo impacto deste exercício de poder sobre a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Portanto, de forma sucinta, o bom governo é aquele que proporciona qualidade de vida aos cidadãos.

Mas o que promove o bom governo? A resposta: Qualidade de governança.

Fukuyama (2013) define governança como a capacidade de o governo executar e fazer cumprir as regras para fornecimento de bens e serviços. Em razão disso, governança tem relação com a execução, ou, como tradicionalmente tem ocorrido, tem recaído dentro do domínio da administração pública, em oposição à política.

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

Nesse sentido, o Banco Mundial apresentou uma definição de governança amplamente utilizada, qual seja, como “as tradições e instituições, pelo qual a autoridade em um país é exercida” (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2004, p.3). Bo Rothstein (2011, p. 8) complementa, ao afirmar que essa definição acaba incluindo: “(1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituído; (2) a capacidade de o governo de efetivamente formular e implementar políticas públicas sólidas; e, (3) o respeito dos cidadãos e o Estado para as instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles”.

Mas então, o que se entende por capacidade estatal?

Diversas definições podem ser encontradas ao se explorar esse conceito, por vezes, incorporando variáveis políticas, institucionais, administrativas, coercitivas, legal, fiscal, territorial, técnicas (CINGOLANI, 2013; MARENCO *et al.*, 2016).

Marenco *et al.*, (2016, p.7), por exemplo, ressalta o quanto a literatura sobre capacidade estatais tem sido fértil em empregar estes modelos para análises de problema, tal quais, “controle da violência (HUNTINGTON, 1968), crescimento econômico (EVANS, 1995; EVANS e RAUCH, 1999; FIANI, 2014; GOMIDE, SILVA e PIRES, 2014), prosperidade (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012), condições favoráveis para democracias (TILLY, 2007) ou qualidade de democracias (ROTHSTEIN, 2011)”.

Demonstrando que essas definições variam conforme a filiação teórica dos autores, seus propósitos analíticos e as respectivas perspectivas normativas sobre o papel do Estado (CINGOLANI, 2013; PIRES e GOMIDE, 2016).

Marenco *et al.*, (2016) ainda afirma que essa amplitude analítica conferida ao conceito de “capacidades estatais” terminou por associá-lo a várias dimensões específicas, evidenciando claramente:

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

Já em outra perspectiva, Pires e Gomide (2016) e Jessop (2001) identificam duas gerações de análises sobre o assunto. A primeira, guiado pela compreensão dos processos históricos de formação dos Estados, e traduz-se pela necessidade de o Estado criar e administrar um conjunto de estruturas relativas à proteção da soberania, coerção de condutas, administração de tributos e instituição de uma justiça.

Fazem parte dessa geração os conceitos de capacidades estatais autores como Tilly (1975), Skocpol (1979), Levi (1988). Estes, por sua vez, possuem como característica comum a tentativa de explicar, através do conceito, situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias (PIRES; GOMIDE, 2016).

Já a segunda geração de trabalhos procuram discutir sobre as capacidade que os Estado possuem, ou não, para atingir determinados objetivos através de políticas públicas. Isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados.

Alinham-se a esta corrente trabalhos de autores como Skocpol (1985), Skocpol e Finegold (1982), Mann (1993) e Evans (1995).

Skocpol (1985), por exemplo, define capacidade estatal como a habilidade de o Estado implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos. Inserindo certa autonomia à burocracia para realização dos objetivos. Para Skocpol e Finegold (1982), capacidade do Estado significa que os governos têm, ou podem mobilizar, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar políticas. Mann (1984) a define como a capacidade de o Estado penetrar na sociedade e implementar, logisticamente, decisões políticas. E Evans (1992) a define como um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.

Observe-se que, de forma ampla, a literatura sobre as capacidades Estatais tem a característica de manifestar uma preocupação com as habilidades e competências de o Estado em estabelecer seus objetivos e implementá-los. O que se aproxima da definição do substantivo “capacidade” no Dicionário Aurélio. Este está associado à “qualidade, habilidade ou aptidão que uma pessoa ou coisa tem de possuir para um determinado fim”. Nesse sentido, capacidades estatais seriam as habilidades ou faculdades que o Estado precisa possuir para promover políticas públicas de qualidade. Ou como Peter Evans (1992) resumiu: como a capacidade de promoção da ação do Estado.

Note-se que, de forma extremamente simplificada, a relação lógica entre os conceitos se assemelha ao exposto na Figura 1.

Figura 1: Simplificação lógica de relação entre os conceitos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, pelos conceitos expostos, capacidade estatal é uma pré-condição para uma boa governança, embora não suficiente para tal. Mas parte fundamental dela (OTTERVIK, 2013). O que sugere que a simples vontade de agentes ou atores políticos pode não ser suficiente para materialização dos objetivos predefinidos. Da mesma forma os atributos dos Estados, os quais precisariam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua efetivação (SOUZA, 2017).

Nesse sentido, entende-se, neste trabalho, que a existência de capacidades estatais é requisito fundamental para o Estado alcançar seus objetivos. Ou como Ottervik (2013) explicita:

Os Estados de alta capacidade são capazes de fornecer bens públicos, como segurança, saúde e as infra-estruturas sociais e físicas que promovem o desenvolvimento humano (ROTBERG, 2003). Os Estados de baixa capacidade são limitados em sua capacidade de fornecer esses bens, levando a baixa confiança social (ROTHSTEIN e STOLLE, 2008) e baixos níveis de desenvolvimento (ROTBERG, 2004; SKOCPOL, 1979). Assim, para que a democracia seja consolidada com sucesso ao longo do tempo, é fundamental um Estado de alta capacidade (WANG, 2003; FUKUYAMA, 2005; CAROTHERS, 2002). (tradução própria) (OTTERVIK, 2013, p.3).

Assim, nesta esteira de raciocínio, em que o Estado é posto em ação, ganha destaque a atuação da burocracia, a qual, mesmo não sendo exclusiva na formulação e implementação de políticas públicas, via de regra, é ela a principal operacionalizadora da vontade do Estado na provisão de bens e serviços.

Portanto, capacidade estatal incorpora, assim, uma dimensão burocrática. Sendo a sua qualidade e profissionalização as capacidades mais destacadas na literatura para prever o que acontecerá com uma política pública (SOUZA, 2015).

UM MAPEAMENTO SOBRE BUROCRACIA

Se o poder de um Estado é proporcional a sua capacidade de traduzir suas idéias em ações (KETTL, 2006). E, se a atuação do Estado se concretiza, via de regra, pela atuação de sua burocracia (OLIVEIRA; LOTTA, 2017). Assim, o poder de um Estado torna-se um poder burocrático, seja pela burocracia militar, seja pela burocracia de uma agência (KETTL, 2006). Ou, de forma mais enfática, como Goodsell (2004) afirma em interpretação extensiva, um governo sem uma burocracia poderosa passa a não ser um governo.

Mas se as burocracias possuem tamanho poder, dado que são elas os instrumentos das políticas do Estado. E, se os burocratas também possuem tamanho poder, dado que são eles quem decidem no dia a dia o que a burocracia irá realizar (KETTL, 2006). Três perguntas acabam emergindo: Quem são esses burocratas? Quem são essas burocracias? E o que essas burocracias fazem?

Inicialmente, ressalta-se que os estudos tradicionais sobre o tema burocracia disseminam a ideia de uma burocracia homogênea, erigida sobre a concepção Weberiana clássica, em que se valorizam aspectos como impessoalidade, hierarquia, seleção por mérito, cumprimento de regras e previsibilidade, e que tais atributos seriam indispensáveis para que o Estado cumprisse seu papel no desenvolvimento econômico-social (KOHLI, 2004; EVANS, 1995; MOMMSEN, 1989; WADE, 1990).

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

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

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

Já o segundo tipo de abordagem em pesquisas em burocracia buscam entender efeitos de elementos gerenciais na atuação da burocracia. Destacando pesquisas de Perdicaris (2012), Prado (2012), Marin (2016), Assis (2012), Falcão-Martins (2006).

A terceira abordagem sobre burocracia busca entender sobre o engajamento da burocracia de forma empreendedora ou ativista institucional (o que se entende como aquele integrante de movimentos sociais que, por ocupar cargos no governo, buscam atingir os objetivos do movimento utilizando-se dos canais oficiais). Nessa linha destacam-se Abers (2015), Abers *et al.* (2014), Ferreira (2016).

A quarta abordagem tenta incorporar a dimensão da não uniformidade da atuação da burocracia. Nessa linha destacam-se trabalhos como Pires (2016), Dubois (1999).

Por fim, a última categoria de pesquisas em burocracia, considerados por Lotta (2017), busca compreender fatores que influenciam e como influenciam a atuação da burocracia. Naturalmente, por se tratar da linha de pesquisa que orientará este trabalho, dar-se-á maior centralidade a ela.

Nesse sentido, destacam se autores como Pires (2009), Avellaneda e Gomes (2017), Grindle e Thomas (1989), Evans e Rauch (1999), Bo Rothstein (2011), Bardach (1977), Batista (2015), Celina Souza (2015).

Pires (2009) argumenta que as variações nos resultados de uma mesma política pública podem ser explicadas por diferentes práticas e estilos de execução adotados pelos inspetores do trabalho.

Já os estudos de Avellaneda e Gomes (2017) argumentam que a capacidade gerencial do prefeito, avaliados pelo nível educacional e experiência, falham em explicar a variância da arrecadação de IPTU. Entretanto, fatores políticos (suporte legislativo e ciclo eleitoral) são mais bem correlacionados.

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

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

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

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

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

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

Celina Souza (2015), ao analisar a capacidade burocrática dos governos federais Argentino e Brasileiro, utilizando-se de um Índice de Qualidade Burocrática (IQB), o qual foi construído com base nas dimensões de profissionalização, qualificação, regras para promoção e forma de recrutamento da burocracia. Conclui que o Brasil possui requisitos básicos weberianos (seleção via concursos e emprego com estabilidade), entretanto, a Argentina manteve o recrutamento baseado nos laços pessoais e/ou partidários e sem estabilidade.

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

MATERIAIS E MÉTODOS

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

Nessa perspectiva, a qualidade das burocracias públicas municipais foram utilizadas como fator explicativo para o desempenho em implementação. Supondo-se, assim, que haveriam critérios ideais de composição da estrutura burocrática, que, quando observados, permitiriam melhorar o desempenho estatal.

De outro modo, trata-se de um estudo do tipo exploratório, com abordagem predominantemente quantitativa. Utilizando como fonte o banco de dados do grupo de pesquisa IpoC/UFRGS- Instituições Políticas Comparadas, e a pesquisa do Perfil dos Municípios brasileiros- MUNIC, disponibilizadas pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O objetivo final consiste em desvelar padrões burocráticos que repercutem em desempenhos institucionais.

VARIÁVEIS DA PESQUISA

A pesquisa propõe-se a estudar as variáveis abaixo no contexto municipal.

Figura 02: Variáveis explorada.



Fonte: Elaborado pelo Autor.

QUALIDADE DA BUROCRACIA

A capacidade técnico-administrativa do município é operacionalizado por meio de quatro dimensões relacionados aos critérios burocráticos weberianos típicos, os quais funcionaram como *proxy* para qualidade da burocracia.

Quadro 01: Dimensões da qualidade da burocracia.

Dimensão	Indicador	Argumento	Sinal
Quantitativo	Quantitativo de servidores públicos municipais por habitante.	Quanto maior a força de trabalho, maior a possibilidade de se obter bons resultados.	+
Recrutamento	Percentual de servidores estatutários.	Carreiras de longo prazo e com previsibilidade; Regras para contratar e demitir que substituam contratações e demissões arbitrárias; Contratação baseada no mérito; Profissionais mais livres de ingerências políticas.	+
Qualificação	Capacitação dos servidores por meio da escolaridade.	Quanto maior o grau de instrução, melhores os resultados alcançados.	+
Recrutamento	Proporção de servidores com contratos temporários	Profissionais mais suscetíveis à influências externas; Maior possibilidade de politização negativa da adm. pública.	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

DESEMPENHO MUNICIPAL

Utilizaram-se duas variáveis funcionando como *proxy* de medição de desempenho municipal. A primeira delas foi o índice IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) e a segunda, o índice *Gini*. Em que o IDH-M, funcionou como uma *proxy* de eficácia governamental; e o *Gini* como *proxy* do grau de concentração de renda, ou seja, da equidade resultante da ação pública municipal.

A partir desses resultados ranquearam-se os municípios.

A ESCOLHA DOS CASOS E MÉTODOS

Não se pretendeu estudar todos os municípios brasileiros, dado o tamanho da variabilidade estrutural que estes possuem. Fato que dificultaria a operacionalização dos conceitos. Assim, a fim de facilitar a manipulação das variáveis e melhor isolar o efeito direto delas, foram utilizados os dados dos municípios categorizados pelo IBGE como 1, 2 e 3 (ou seja, até 20.000 habitantes). Além disso, optou-se por operacionalizar o trabalho a partir de dois processos distintos para seleção dos casos.

No primeiro processo, foram escolhidos para composição da amostra os 100 municípios que obtiveram os maiores valores no indicador IDH-M de 2010. E outros 100 que obtiveram os piores índices no mesmo indicador. A fim de se condensar, na mesma amostra, os casos polares.

Já no segundo processo de seleção, seguindo a mesma lógica anterior, selecionaram-se os 100 municípios que obtiveram os maiores valores no indicador *Gini* de 2010 e os 100 que obtiveram as piores.

Assim, foram comparadas a estrutura burocrática dessas duas amostras de 200 municípios cada, as quais foram compostas, basicamente, por casos polares. Ressalta-se que este quantitativo selecionado não foi aleatório, mas pensado para atender aos requisitos de quantitativos mínimos por variável dependente por ferramenta de análise.

Note-se que esses municípios selecionados possuem tamanhos populacionais similares. Sendo bastantes pequenos, face aos grandes centros urbanos. Mas, ainda assim, tendo resultados bastantes diferentes no que tange ao que definiu-se como desempenho estatal.

4.3. PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISES DOS DADOS

Para analisar estes dados foram utilizados três ferramentas distintas, a saber:

- **Análise Fatorial:** representa um processo aleatório multivariado por meio da criação de novas variáveis, derivadas das variáveis originais e, geralmente, em menor número, que representa a comunalidades do processo. É uma ferramenta complexa, mas fundamental para facilitação do uso de outras ferramentas.
- **Correlação de Spearman:** Se duas ou mais variáveis são associadas, diz-se que são co-relacionadas. Isso significa que co-variam, ou seja, quando os valores em uma variável mudam, valores da outra variável também mudam. E o *r* de Spearman mensura a magnitude e grau de relacionamento e a probabilidade de tal relacionamento ocorrer.
- **Regressão Logística Binária:** é uma forma específica de regressão que é formulada para prever e explicar uma variável categórica binária (dois grupos), e não uma medida dependente métrica. Neste tipo de análise, as variáveis dependentes são dispostas em categorias dicotômicas (sim, não; sucesso, fracasso) e a resposta na Regressão Logística é expressa por meio de uma probabilidade de ocorrência (HEAR *et al.*, 2005). Destaca-se ainda que a Regressão Logística não depende de suposições rígidas (como normalidade multivariada e igualdade de matrizes de variâncias e covariâncias), tornando-a ainda mais robusta quando esses pressupostos não possam ser atendidos.

Assim, de forma sucinta, inicialmente foi feita uma redução das dimensões das variáveis relativas à quantidade de servidores por habitante e a capacitação dos servidores municipais. Utilizando-se da Análise Fatorial.

Em seguida, foram rodados Correlações e Regressões Logísticas Binária, utilizando-se dos fatores extraídos pela Análise Fatorial, numa tentativa de explicar o resultado municipal relativo ao IDH-M e *Gini* obtidos em 2010.

A partir desses resultados, desdobrou-se a análise para avaliar se o tipo de vínculo que estes servidores possuíam com a administração municipal também seria relevante para explicar tal resultado.

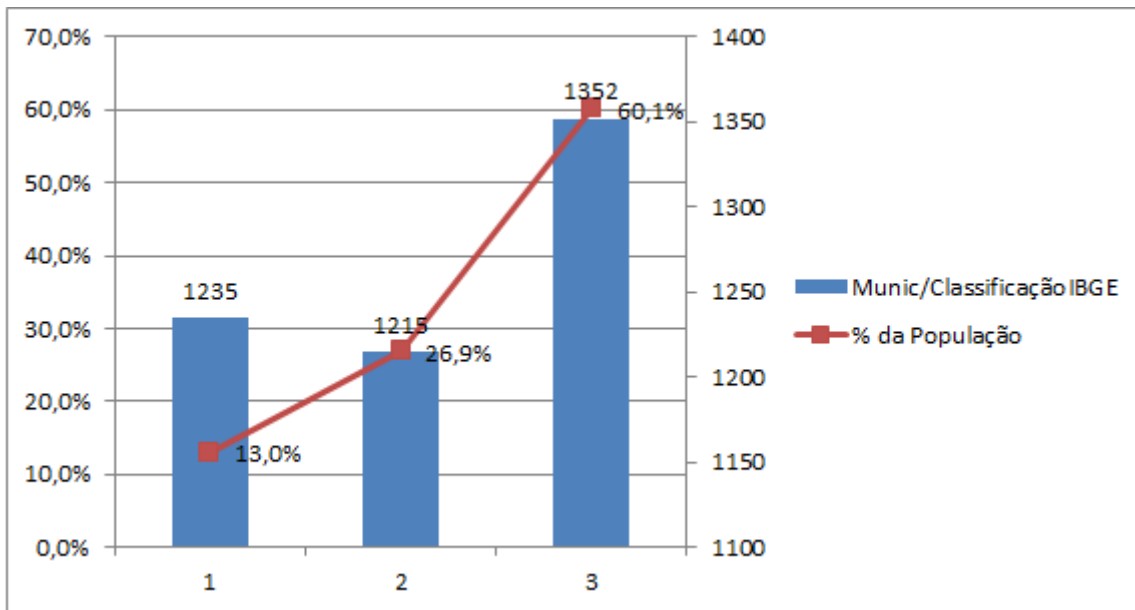
Para tal, utilizaram-se dos dados do MUNIC/IBGE anteriores ao ano de 2010, ou seja, os dados relativos aos perfis dos servidores municipais disponibilizados e referentes aos anos de 2005, 2006, 2008 e 2009.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O universo dos municípios analisados são aqueles com população inferior a 20.000 habitantes. Sendo assim, englobam os municípios categorizados pelo IBGE como: (1) com até 5.000 habitantes; (2) entre 5.001 a 10.000 habitantes; e (3) entre 10.001 a 20.000 habitantes. Dentre estes, o menor deles é Serra da Saudade/MG, com 812 pessoas, o maior deles, Rubiataba/GO, com 19.994 habitantes. O total de habitantes que abrange este universo são pouco mais de 32 milhões de pessoas.

Ao se analisar de forma geral (FIGURA 03), nota-se que o quantitativo de municípios categorizados como “1”, “2” e “3” são bastante próximos uns dos outros (1235, 1215 e 1352, respectivamente), entretanto, o quantitativo populacional que eles concentram são bastantes divergentes (13% categoria “1”, 26,9% classe “2” e 60,1% classificação “3”, desse universo).

FIGURA 03: Município, Tamanho e População.



Fonte: MUNIC/IBGE, IPOC-UFRGS.

Já as amostras analisadas, conforme explicitado, foram compostas por 200 municípios cada. Sendo os 100 maiores valores em IDH-M, e outros 100 com piores valores. E a outra, seguindo a mesma lógica, com os dados relativos ao *Gini* (lista municípios anexo).

Inicialmente procedeu-se a Análise Fatorial pelo método dos componentes principais sobre as variáveis relativas ao: (1) quantitativo total de servidor/quantidade população do município (2005, 2006, 2008 e 2009); e (2) média ponderada da capacitação total dos servidores/quantidade servidores da administração direta total (2005, 2008).

Aqui, cabe explicitar este último coeficiente, denominado “média ponderada da capacitação total dos servidores/quantidade servidores da administração direta total”, trata-se de um fator resultante da média aritmética ponderada dos quantitativos de servidores aplicados a pesos de acordo com a formação. Em seguida dividiu-o pelo quantitativo de servidor da adm. direta do município, conforme fórmula a seguir:

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

Total.Servidores Administração Direta

Para rodar a Análise Fatorial, optou-se por extrair apenas uma variável como fator para cada grupo de dados. Isto porque se trata de variáveis de mesma natureza e que foram obtidas ano após ano dos mesmos municípios, variando apenas os quantitativos. O que faz com que, naturalmente, elas tenham grande probabilidade de ter altos valores de comunalidades. Seguem alguns dos resultados mais relevantes na análise:

TABELA 01: Resultados Análise Fatorial.

	Variável	Quantit.Serv./Total.Pop	Média pond. capacit. servid/quantid. Serv.
IDH-M	KMO	0,733	0,50
	Sig.	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	82,44%	75,64%
Gini	KMO	0,814	0,50
	Sig.	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	88,21%	66,72

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Quanto aos coeficientes do teste anti-imagem, estes se mostraram em todas as variáveis superiores a 0,5. Além disso, o requisito de ter na amostra o mínimo de 05 vezes mais observações que o número de variáveis também foi atendido.

Logo em seguida, utilizando-se das variáveis independentes extraídas e relativas a “%quantidade de servidores total/população” e a “média capacitação desses servidores/total servidores”, procedeu-se Análises de Correlação.

Pelo fato de as variáveis não possuírem distribuição normal (*Shapiro-Wilk* dados *Gini*= $p < 0,001$; e *IDH-M*= $p < 0,001$), ou seja, terem infringido um dos requisitos básicos para a Análise de Correlação de *Pearson*, optou-se pela correlação não paramétrica de *Spearman*’s.

A Correlação de *Spearman*’s mostrou que há uma correlação positiva e moderada entre a capacidade dos servidores e o desempenho no *IDH-M* ($r = 0,52$; $p < 0,001$). Já quantidade de servidores municipais por habitantes não se mostrou correlacionado ao referido desempenho.

Em relação ao dados relativos ao *Gini*, o mesmo resultado foi encontrado entre a “capacidade dos servidores” e o referido desempenho ($r = -0,30$; $p < 0,001$). Também aqui a quantidade de servidores municipais por habitante não se correlacionou com o desempenho.

Posteriormente, com essas mesmas variáveis extraídas pela Análise Fatorial, operacionalizou-se a Regressão Logística Binária. Para tanto, para aqueles municípios que possuíam valores mais altos de *IDH-M* e *Gini* foram atribuídos o valor “1”, e para os que possuíam os valores baixos, “0”.

Ao se verificar se a “quantidade” e “capacitação dos servidores” são bons previsores para o resultado do *IDH-M*, o modelo se mostrou significativo [$\chi^2(8) = 10,62$; $p < 0,005$; R^2 Nagelkerke = 0,39]. Sendo a capacitação dos servidores um bom predictor do resultado do *IDH-M* (OR = 5,73; IC 95% = 3,31 - 9,93).

De igual maneira, procedeu-se com os dados relativos ao *Gini*, em que o modelo também se mostrou significativo [$\chi^2(8) = 9,12$; $p < 0,001$; R^2 Nagelkerke = 0,135]. Aqui também a capacitação dos servidores foi um predictor do resultado do *Gini* (OR = 0,46; IC 95% = 0,31 - 0,67).

Assim, em ambos os testes os resultados indicam que quanto mais capacitada a força de trabalho municipal, maior a probabilidade de ela ter bons resultados no *IDH-M* e *Gini*. Entretanto, o mesmo não ocorreu com a variável “quantidade de servidores municipais por habitante”, pois em ambas as análises elas não se mostraram significativamente relevantes na explicação. Contrariando os achados de Batista (2015), ao encontrar em seus estudos menor número de falhas e irregularidades na implementação de recursos federais para àqueles municípios que possuíam maior número de funcionários por habitante e a proporção com ensino superior.

Diante dessa evidência, buscou-se desdobrar a variável “capacitação dos servidores municipais”, de acordo com o vínculo que estes servidores possuem com a administração pública municipal.

Assim, de igual maneira, também procedeu se a Análise Fatorial com os seguintes dados: (1) Média ponderada da capacitação dos servidores Estatutários/quantidade servidores adm. direta (2005/08); (2) Média ponderada da capacitação dos servidores CLT/quantidade servidores adm. direta (2005/08); (3) Média ponderada da capacitação dos servidores Comissionados/quantidade servidores adm. direta (2005/08); e (4) Média ponderada da capacitação dos servidores Sem Vínculos/quantidade servidores adm. direta (2005/08). Seguem os principais resultados:

TABELA 03: Resultados Análise Fatorial.

	Variável	Capacidade Estatutários/Serv.	Capacidade CLT/ Serv.	Capacidade Comissionado/Serv.	Capacidade Sem Vínculo/Serv.
IDH-M	KMO	0,5	0,5	0,5	0,5
	Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	85,08%	82,8%	80,2%	62,43%
Gini	KMO	0,5	0,5	0,5	0,5
	Sig.	0,000	0,000	0,000	0,000
	%Comunalidades Extraídas	83,24%	88,99%	76,10%	77,61%

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Dando seqüência, procedeu-se a Regressão Logística Binária com os fatores extraídos.

Ao se verificar se a capacitação dos servidores municipais de acordo com o vínculo que estes possuíam com a administração pública (Estatutários, CLT, Comissionados ou Sem vínculos) são bons previsores para o resultado do IDH-M, o modelo se mostrou significativo [$X^2(4)=28,69$; $p<0,001$; R^2 Negelkerke = 0,20]. Sendo a capacitação dos servidores “Estatutário” previsores do resultado do IDH-M (OR = 0,16; IC 95% = 0,072 - 0,39); a capacitação dos vinculados pela “CLT” (OR = 0,42; IC 95% = 0,22 - 0,82); a capacitação dos vinculados “Somente Comissionados” (OR = 1,47; IC 95% = 1,03 - 2,10) e “Sem Vínculos” também como previsor do resultado (OR = 0,40; IC 95% = 0,23 - 0,72).

Ressaltando para a significância encontrada para dos servidores “Estatutários”, a qual se mostrou maior que os demais vínculos na explicação dos resultados obtidos pela administração pública municipal.

Já ao testar as variáveis relativas à capacitação dos servidores de acordo com o vínculo administrativo com o desempenho relativo ao *Gini*, o modelo não se mostrou significativo em nenhuma das classes.

Dessa forma, a equação que descreve a relação é:

$$P(\text{IDH} - M) = \frac{e^{-1,78(\text{CapEst/serv}) - 0,85(\text{CapCLT/serv}) - 0,38(\text{CapComis/ser}) - 0,89(\text{CapSemvinc/serv})}}{1 + e^{-1,78(\text{CapEst/serv}) - 0,85(\text{CapCLT/ser}) - 0,38(\text{CapComis/ser}) - 0,89(\text{CapSemvinc/serv})}}$$

Em resumo, os testes evidenciam o quanto a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para o retorno em forma de qualidade de vida do cidadão, e mais, o quão importante é o tipo de vínculo que este servidor possui com a administração pública. Principalmente pelo fato de o vínculo “estatutário” ter se mostrado mais significativo na explicação dos resultados. Sugerindo, assim, que a forma de seleção deste servidor é naturalmente um diferenciador e previsor dos resultados por ele alcançados. Corroborando com os preceitos recomendados por Weber, desde o início do século, para a construção de uma burocracia eficaz e efetiva.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender a complexidade que é a administração pública local. Neste sentido, a qualidade da burocracia através das dimensões “quantidade de servidor por habitante” e “capacitação dos servidores” foram operacionalizadas para tentar explicar os resultados obtidos por estes municípios no *Gini* e IDH-M.

Os resultados alcançados por meio das correlações e regressões logísticas evidenciam o quanto a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para que a administração pública alcance bons resultados. Também como resultado, destaca-se o papel dos servidores estatutários, dado que sua capacitação foi mais relevante na obtenção do indicador IDH-M que os demais vínculos administrativos. Entretanto, diferentemente do esperado, o quantitativo de servidor por habitante não se mostrou significativo em nenhuma das amostras.

Como maior limitação do trabalho, ressaltam-se as variáveis utilizadas como *proxy* de desempenho, as quais possuem características de não serem produzidos únicos e exclusivamente como fruto de uma ação de um único agente, mas podem ser proporcionados por diversos atores, tanto públicos como privados. Fato que, naturalmente, abre a possibilidade para questionamentos decorrentes de a ação Estatal não ter sido sua principal causadora, mas de outras ações não identificadas.

Obviamente, algumas questões não foram abordadas aqui detalhadamente, como por exemplo, o efeito da capacitação dos prefeitos ou mesmo dos seus secretários comissionados neste resultado. O que não deixa de ser uma grande oportunidade para outras pesquisas.

Por fim, acredita-se que este seja um passo inicial na busca por compreender o funcionamento e os resultados obtidos por uma burocracia pública municipal, mas que pode e deve ser alvo de outras análises nos estudos sobre políticas públicas no Brasil, principalmente diante dos retornos que estes resultados têm o potencial de oferecer ao cidadãos e gestores públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na Burocracia? O Médio Escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa e LOTTA, Gabriela Spanguero. *Burocracia de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-175.

ABERS, Rebecca Neaera. Capítulo 5 – Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1 ed. v. , p. 143-176. Brasília: ENAP, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a Experiência na Era Lula. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014, pp. 325-35.

ACEMOGLU, Daron and ROBINSON, James. *Why Nations Fail? The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown, 2012.

ANDREWS, Matt. The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Development Studies*. 36 (4): 379–407. 2008.

ASSIS, Luís Otávio Milagres de. *Efeitos Organizacionais da Implantação de Metas e Remuneração Variável por Desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo - SP. 177 p. 2012.

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

BICHIR, Renata Mirandola. *Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Texto Para Discussão-TD 2032. IPEA. Rio de Janeiro, janeiro de 2015.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). *A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina*. Relatório 2006 do BID e do David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

CAROTHERS, Thomas. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*. 13 (1): 5-21. 2002.

CAVALCANTE, Pedro e LOTTA, Gabriela (orgs.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. ENAP, Brasília, 2015.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNO-MERIT, 2013.

- DANCEY, Christine P. REIDY, John. *Estatística sem Matemática para Psicologia*. Usando SPSS para Windows. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público, in M.R. Loureiro; F. Abrucio; R. Pacheco (eds.) *Burocracia e Política no Brasil*. Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 329-62. 2010.
- DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, coll. Études politiques, 1999.
- DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices*. Burlington: Ashgate, 2010.
- EVANS, P. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press. 1995.
- EVANS, Peter B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. In: HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Ed.). *The politics of economic adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992. p. 139-191.
- EVANS, Peter; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*. 64(5):748-765, 1999.
- EVANS, Tony. Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *The British Journal of Social Work*, Volume 41, Issue 2, 1. p. 368–386. Março. 2011.
- FALCÃO-MARTINS, H.. Em Busca da Integração entre Planejamento e Gestão: a Abordagem do Governo Matricial em Síntese. *Saber, Revista da Escola de Governo do Estado do Pará*, v. 01, p. 1-2, 2006.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30, 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51): 21-30, 2003.
- FERREIRA, Daniela Damiaty. *Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais*. Dissertação Mestrado - Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo- SP. 153 p. 2016.
- FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. IN: *Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas*. editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea, 2014.
- FUKUYAMA, Francis. Stateness First. *Journal of Democracy*. 16(1): 84-88. 2005.
- FUKUYAMA, Francis. What is governance?. *Governance*. v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.
- GOMES, Ricardo Corrêa; AVELLANEDA, Claudia Nancy. Mayoral Quality and Municipal Performance in Brazilian Local Governments. *O&S - Salvador*, v. 24, n. 83, p. 555-579, Out./Dez. 2017.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada* / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Renato Raul Boschi. - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas* / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília: Ipea, 2014.
- GOMIDE, Alexandre; SILVA, Fábio e PIRES, Roberto. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. IN: *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcelo Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares. Brasília: Ipea, 2014.

- GOODSELL, C. T. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. 4th edn. Washington, DC: CQ Press. 2004.
- HEAR, Jr. J. F.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L.; BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. 5. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy*. Los Angeles: SAGE, 2014.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1967.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968.
- JESSOP, B., 2001. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, revisions, rejections, andre directions. *International Review of Sociology*. 11(2), pp.149-173.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Art; MASTRUZZI, Massimo. Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002. *World Bank Policy Research Working Paper 3106*. World Bank, Washington, DC. 2004.
- KETTL, Donald. Public Bureaucracies. IN: R.A. Rhodes; S. Binder B. Rockman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, pp. 366-383. 2006.
- KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and Policy Networks, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2:2, 135-158. 2000.
- KOHLI, A. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge University Press. 2004.
- LEVI, M.. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press. 1988.
- LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation. 1980.
- LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Critérios e Lógicas de Nomeação para o Alto Escalão da Burocracia Federal Brasileira. IN: *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília : IPEA, 2015.
- LOTTA, G. S ; OLIVEIRA, V. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1ed. Brasília: ENAP, 2015.
- LOTTA, G. S. ; PIRES, Roberto ; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 64, p. 463-492, 2014.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MANN, M. *The Sources of Social Power: The rise of classes and nation-states*. 1760-1914. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1993.
- MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e *policies* nos municípios brasileiros. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. 2016.
- MARIN, Pedro de Lima. *Sistemas de Gestão para Resultados no Setor Público: Intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). São Paulo – 234 p. 2016.

- MARQUES, E. Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo. *Anablume e Fapesp*, São Paulo, 2003.
- MARQUES, Eduardo Cesar. As políticas públicas na Ciência Política. In: Eduardo Marques; Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 23-46.
- MOMMSEN, W. J. *The political and social theory of Max Weber: collected essays*. Chicago, The University of Chicago Press. 1989.
- OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. Artigo apresentado no 35o. *Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, MG, 2011.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela. *De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?: análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família*— Cadernos, 50. Brasília: Enap, 2017.
- OTTERVIK, Mattias. Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity. *The Quality of Governance Institute Working Paper Series No. 20*. 2013.
- PERDICARIS, Priscilla Reinisch. *Contratualização de Resultados e Desempenho no Setor Público: A experiência do Contrato Programa nos hospitais da Administração Direta no Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). São Paulo- SP. 133 p. 2012.
- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais in: FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p.182-220. 2012.
- PIRES, R. e GOMIDE, A. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- PIRES, Roberto Rocha C. *A implementação de políticas públicas nos encontros entre burocratas e destinatários: contribuições da sociologia do quichê*. 40º Encontro Anual da ANPOCS. Mesa Redonda 03. Caxambu. 2016.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.
- PIRES, Roberto. Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, p.735-769, 2009.
- PIRES, Roberto. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: Pedro Cavalcante; Gabriela Lotta. (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1ed.Brasília: ENAP, v. 1, p. 177-222. 2015.
- PRADO, Maurício Almeida. *O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada*. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas na Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo- SP. 355 p. 2012.
- PRESSMAN, Jeffrey L; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation* (3rd edition). University of California Press. London, 1984.
- ROTBURG, Robert I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. In: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. edited by Robert I. Rotberg. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2003.
- ROTBURG, Robert I. The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. In: *When States Fail: Causes and Consequence*. edited by Robert I. Rotberg. Princeton: Princeton University Press. 2004.
- ROTHSTEIN, Bo. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press. 2011.
- ROTHSTEIN, Bo; STOLLE, Dietlind. The State and Social Capital: an Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*. 2008.

- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: *O Estudo da Política: Tópicos Selecionados*, Brasília - DF: Paralelo 15, 1998.
- SKOCPOL, T. & FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), pp.255-278. 1982.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research. In: P. Evans; D. Rueschemayer e T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1985.
- SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1979.
- SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. *Texto para discussão* -Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –IPEA. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro , v. 51, n. 1, p. 27-45, fev. 2017.
- THOMAS, Melissa A. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*. 22 (1): 31–54. 2009.
- TILLY, C. *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University. 1975.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge University Press, 2007.
- VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 48, n. 3, p. 595-620, June. 2014.
- WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WANG, Shaoguang. The Problem of State Weakness. *Journal of Democracy*. 14(1): 36-42. 2003.
- WILSON, James Q. *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge, Harvard University Press. 1968.
- ZITTOUN, P. *The political Process of Policymaking, A pragmatic approach on Public Policy*. Palgrave-McMilan. 2014.

Anexo A: Nomes dos municípios analisados IDH-M.

Rio Fortuna, Treze Tílias, Iomerê, Holambra, Três Arroios, Ipiranga do Sul, Quatro Pontes, Saltinho, Santa Cruz da Conceição, Cândido Rodrigues, Lagoa dos Três Cantos, Luzerna, Fernando de Noronha, Nova Araçá, Casca, Salto Veloso, Horizontina, Pinhalzinho, Águas da Prata, Bombinhas, Lacerdópolis, Corupá, Vista Alegre do Prata, Cocal do Sul, Braço do Trombudo, Seara, Piratininga, Nova Bréscia, Selbach, Victor Graeff, Pinheiro Preto, Itaú de Minas, Itapiranga, Trombudo Central, Pedrinhas Paulista, Ouro, Cruzália, Siderópolis, Treviso, Massaranduba, Paraí, Auriflora, Santana da Ponte Pensa, Sebastianópolis do Sul, Serra Alta, Aratiba, Monções, Sales Oliveira, Santa Salete, Itá, Lajeado Grande, Maracá, Macatuba, Presidente Castello Branco, Oriente, Armazém, Ouroeste, Tupi Paulista, São Carlos, Maracajá, Regente Feijó, Bilac, Nova Boa Vista, Nova Veneza, Novo Xingu, Orindiúva, Capivari do Sul, Peritiba, São Simão, Ivatuba, Cedral, Alumínio, Poloni, São Domingos, Não-Me-Toque, Espumoso, Colinas, Nova Erechim, Nova Europa, Rosana, Santo Antônio do Palma, Rondinha, Cerro Largo, Arroio Trinta, São Valentim do Sul, Montauri, São Pedro do Butiá, São Domingos do Sul, Buritama, Barra Funda, Gabriel Monteiro, Fagundes Varela, Serranópolis do Iguaçu, David Canabarro, Saldanha Marinho, Boa Vista do Buricá, Entre Rios do Oeste, Itapoá, Indiana, Taió, Curral Novo do Piauí, Alvarães, Milagres do Maranhão, Mirante, Flexeiras, Japorã, Poço das Trincheiras, Carneiros, Pavussu, Santa Filomena do Maranhão, Olho d'Água do Casado, Massapê do Piauí, Lagoa do Ouro, Poço Dantas, Santa Cecília, Campo Grande, Nova Itarana, Macajuba, Jaicós, Cuité de Mamanguape, Cajari, São João do Arraial, Cacimbas, Juruá, Joaquim Pires, Japurá, Novo Lino, Governador Newton Bello, Damião, Ribeira do Piauí, Amapá do Maranhão, Serrano do Maranhão, Santana do Mundaú, Aroeiras do Itaim, Brejo de Areia, Santo Amaro do Maranhão, Itaipava do Grajaú, Senador Rui Palmeira, Ibateguara, Lamarão, Santa Rosa do Purus, Belo Monte, São João do Soter, Jutai, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, São João da Fronteira, Queimada Nova, Brejo do Piauí, Umburanas, Pau D'Arco do Piauí, Casserengue, Senador José Porfírio, Gado Bravo, Pedro Alexandre, Branquinha, Belágua, Primeira Cruz, Ribeira do Amparo, Conceição do Lago-Açu, Ibiquera, Santana do Maranhão, Envira, São João do Carú, Paquetá, Jurema, Guaribas, Milton Brandão, Beruri, Canapi, Jacareacanga, Caraúbas do Piauí, Roteiro, Joca Marques, Olho d'Água Grande, Vera Mendes, Tapauá, Lagoa do Barro do Piauí, Lagoa Grande do Maranhão, Marechal Thaumaturgo, Tamboril do Piauí, Recursolândia, Água Doce do Maranhão, Assunção do Piauí, Maraã, Cocal dos Alves, Pauini, Satubinha, Olivença, Jenipapo dos Vieiras, Betânia do Piauí, Caxingó, São Francisco de Assis do Piauí, Amajari, Inhapi, Itamarati, Jordão, Uiramutã, Marajá do Sena, Atalaia do Norte e Fernando Falcão.

Nomes dos municípios analisados *Gini*.

Itamarati, Isaías Coelho, Jequitibá, Alto Parnaíba, Santa Rosa do Purus, Uiramutã, Buritinópolis, Amajari, Pacaraima, Lizarda, Guajará, Alto Alegre, Jacuizinho, Bonfim, Pauini, Abreulândia, Mucajá, Jordão, Normandia, São Domingos do Azeitão, Campinápolis, Jutai, Jacareacanga, Maraã, Capivari do Sul, Água Santa, Herval, Aurora do Tocantins, Manga, Augusto Severo, Gilbués, Santa Cruz da Conceição, Itapiranga, Calçoene, Gaúcha do Norte, Brasil Novo, Campo Novo de Rondônia, São Gonçalo do Gurgueia, Campos Lindos, Jenipapo dos Vieiras, Inhapi, Mairipotaba, Jussara, Miraguaí, Jardim Alegre, Amapá, Cantá, Japorã, Alto Paraíso de Goiás, Pracuúba, Aguiar, Paranã, Tartarugalzinho, Primavera, Campo Alegre do Fidalgo, Belo Monte, Beruri, Atalaia do Norte, Juruá, Nova Santa Helena, Divinópolis do Tocantins, Jaú do Tocantins, Nova Brasilândia, Taguatinga, Redentora, São João do Pacuí, Miraíma, Paranhos, São Félix do Tocantins, Amaturá, Cumaru do Norte, Poço das Trincheiras, Envira, Recursolândia, Itaipulândia, Pouso Alto, Rio Azul, Palmácia, Ipaumirim, Ponte Alta do Bom Jesus, Seringueiras, Flores de Goiás, Itanagra, Centenário, Rodrigues Alves, Formosa da Serra Negra, Cajueiro da Praia, Cajari, Belágua, Treze Tílias, Três Arroios, Fortaleza dos Valos, Campos de Júlio, Novo Barreiro, Minas do Leão, Peixe, São José do Xingu, Nova Bandeirantes, Lucrecia, Monte do Carmo, Salvador das Missões, Harmonia, Linha Nova, Laurentino, São José do Inhamorá, Mato Leitão, Itambé, Bady Bassitt, Mendonça, Dolcinópolis, Alfredo Marcondes, Santa Clara do Sul, Benedito Novo, Morro da Fumaça, Floresta, Nova Independência, Valentim Gentil, Embaúba, Ipiranga, Treze de Maio, Coronel Pilar, Agrolândia, São João das Duas Pontes, Narandiba, Arvoredo, Irapuã, Ubiretama, Brochier, Nova América da Colina, Araújos, Areiópolis, Marilena, Timbaúba dos Batistas, Santa Salete, Montauri, Fagundes Varela, Vanini, Turiúba, União Paulista, Nova Trento, Vista Alegre do Alto, Nova Luzitânia, Imigrante, Ascurra, Santópolis do Aguapeí, Cachoeira Dourada, Vitória Brasil, Indianópolis, Vespasiano Corrêa, Jaci, Gavião Peixoto, Nantes, Japurá, Perdígão, Luiziana, Travesseiro, Alto Alegre, Ubarana, Santo Antônio do Caiuá, Araricá, Albertina, Treviso, Massaranduba, Dois Lajeados, Anta Gorda, Onda Verde, São João do Itaperiú, Tamboara, Águas Mornas, Palmares Paulista, Nova Aliança do Ivaí, Doutor Pedrinho, Nova Canaã Paulista, Florestópolis, Maratá, Bandeira do Sul, Paverama, Iomerê, Saudades, Monte Belo do Sul, Westfália, São João do Pau d'Alho, Elisiário, Pedras Grandes, Pitangueiras, Nossa Senhora das Graças, Nova Pádua, Picada Café, Santa Rosa de Lima, Presidente Lucena, Morro Reuter, Vila Flores, Córrego Fundo, Tupandi, Campestre da Serra, Santa Maria do Herval, São Vendelino, Vale Real, Alto Feliz, Botuverá e São José do Hortêncio.