

Autor: Marília Bruxel

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Instabilidade: Regra ou Exceção? Identificando Padrões de Variação nos Modelos de Administração Municipais

Debates latentes acerca de “tipos ideais” de administração exploram tendências de implementação de modelos Weberianos, New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) e Neoweberianismo (NWS). A partir deles, desenvolveram-se quatro tipologias de administração municipal – “Politizada”, “Burocracia Convencional”, “Flexível” e “Profissionalização Híbrida” – considerando o vínculo dos servidores e seu nível de escolaridade. Assim, a presente pesquisa investiga a existência de padrões de instabilidade nos modelos de gestão dos municípios brasileiros, entendendo instabilidade como a ocorrência de alterações na fisionomia e na configuração das burocracias ao longo do tempo. Olhando para o perfil dos servidores da administração direta, o objetivo da pesquisa é identificar padrões de variação nas estruturas administrativas municipais, incluindo a investigação de possíveis causas e implicações desses padrões de instabilidade no contexto federativo brasileiro. Foram empregadas análises longitudinais, para identificar padrões de variação no perfil de servidores municipais, e regressões logísticas, para verificar a influência de fatores políticos, socioeconômicos e demográficos sobre a ocorrência de mudanças nos modelos de administração. Constatou-se que as administrações em governos subnacionais apresentam padrões de instabilidade, os quais estão associadas à variância no balanço fiscal (receita menos despesas) dos municípios.

A CF/1988 ampliou o protagonismo dos municípios na implementação de políticas públicas, conseqüentemente intensificando a produção de conhecimento acerca das estruturas administrativas subnacionais (Arretche, 2002; Grin e Abrucio, 2018, 2019; Cardoso e Marengo, 2020). Nesse sentido, a presente pesquisa olha para os municípios brasileiros com o objetivo de identificar padrões de instabilidade nos modelos de administração locais, entendendo “instabilidade” como a ocorrência de alterações na fisionomia e na configuração das burocracias. Ainda, pretende-se identificar possíveis causas a tais padrões e inferir sobre suas principais implicações no contexto federativo brasileiro.

O debate sobre modelos de administração pública orbita em torno de paradigmas de gestão que foram sendo implementados de forma incremental ao longo do tempo (Mahoney e Thelen, 2009; Pollitt e Bouckaert, 2017; Marengo, 2023b). Recrutamento meritocrático, hierarquia e carreiras estáveis, componentes do modelo racional-legal weberiano, foram discurso dominante nas administrações na metade do século XX (Weber, 1984). Nas últimas décadas, tendências da administração pública mostraram uma diversificação entre modelos como New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) e New Weberian State (NWS) (Pierre e Peters, 2010; Osborne,

2010; Pollitt e Bouckaert, 2017). O NPM surge como uma reação ao sistema de burocracia weberiana, defendendo a incorporação de princípios comuns à administração privada como maior flexibilidade, competição e ênfase em resultados (Goldfinch e Wallis, 2009; Pollitt e Bouckaert, 2017). Por outro lado, a NPG ancora-se em mecanismos de atuação em rede, através de articulações horizontais, ou seja, entre diferentes atores, incluindo mercado e sociedade civil (Pollitt e Bouckaert, 2017; Bouckaert, 2024). Por fim, o sistema de NWS sustenta visão mais positiva do Estado, de modo que o recoloca como ator principal na entrega de serviços públicos, reconhecendo virtudes da burocracia tradicional fundamentais à qualidade na prestação dos serviços (Pollit e Bouckaert, 2017; Bouckaert, 2024).

No Brasil, marcos institucionais dão pistas acerca da ascensão de burocracias profissionalizadas e meritocráticas, como a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), obrigatoriedade de concursos públicos na CF/1937 e CF/1988. Por outro lado, a estes marcos seguiram-se esforços direcionados à consecução de um modelo de administração mais flexível e orientado aos resultados, decorrente das ondas internacionais da Nova Gestão Pública. A Reforma Bresser, como ficou conhecido o Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado (PDRAE), implementou medidas de teto de gastos para o funcionalismo, mudanças no regime jurídico único e maior foco na eficiência no serviço público (Bresser-Pereira, 1995; 2005; Abrucio, Pedrotti e Pó, 2010). Em paralelo, administrações orientadas por princípios de governança e mecanismos de rede, puderam ser identificadas na promoção de maior horizontalidade e participação social, como no caso da implementação do Orçamento Participativo (Franco, 2018). Todas essas mudanças institucionais têm configurado um híbrido de modelos de administração que aliam mecanismos de hierarquia, mercado e redes, tal qual propõem teorias de gestão neoweberianas (Pollitt e Bouckaert, 2017; Bouckaert, 2024).

No entanto, desafio ainda reside na análise de modelos de administração, na medida em que estão concebidos como *tipos ideais*, ou seja, de forma ainda abstrata e pouco operacional (Pollitt e Bouckaert, 2017; Randma-Liiv, 2008; Bouckaert, 2022; Papi, 2023; Bouckaert, 2024). Tal fato se intensifica, especialmente, quando está se olhando para administrações locais. Após a CF/1988, as mudanças sobre as burocracias municipais foram intensas, impulsionando a contratação de servidores municipais e transformando o perfil do serviço público local (Lotta e Pires, 2020; Lopez, 2020; Grin e Gonçalves, 2024).

Assim, baseando-se na “escala weberiana” desenvolvida por Evans e Rauch (1999) (a partir de indicadores de recrutamento meritocrático e carreiras de longo prazo) e olhando para as ondas de modelos de gestão (Pollitt e Bouckaert, 2017), esta pesquisa define tipologias de administração para o nível municipal, considerando a dimensão do perfil dos servidores. Para isso, observou-se i) tipo de vínculo (estatutário, cargo comissionado e sem vínculo permanente) e ii) nível de escolaridade do servidor (com ou sem ensino superior). A combinação destas duas variáveis produziu 6 critérios que foram combinados em 4 tipologias de administração municipal, sendo elas: Politizada, Burocracia Convencional, Flexível e Profissional Híbrida.

Inicialmente, utilizou-se os dados disponibilizados na base Munic (IBGE), para os anos de 2005, 2008, 2011, 2014 e 2018, tendo em vista que nestas edições foram publicadas as variáveis empregadas na composição das tipologias. Após a etapa de enquadramento de cada um dos municípios brasileiros em uma das tipologias de administração, para os 5 anos considerados, avançou-se para as análises metodológicas. Para verificar a existência de padrões de variação nos modelos de gestão, propôs-se análise descritiva, considerando: análises longitudinais; de frequência; matriz de probabilidade de transição e correlação. Superado o objetivo de verificar padrões de instabilidade nas administrações, seguiu-se para a identificação de fatores explicativos de tais variações por meio de análises de inferência causal. Nessa etapa, foram incluídas tabelas de análise cruzada e regressões logísticas. Como variável dependente empregou-se a “*ocorrência de mudança na tipologia de gestão*” de um período ao outro, e como variáveis independentes empregaram-se indicadores políticos, socioeconômicos e demográficos, coletados das bases do Tribunal Superior Eleitoral, FIMBRA e IBGE respectivamente.

Como resultados preliminares, é possível apontar a identificação de um padrão de instabilidade nas administrações locais, tendo em vista a frequência de variação nas tipologias de gestão no período analisado. Não obstante, boa parte das gestões não puderam ser classificadas dentro do escopo de uma das 4 tipologias desenhadas. Assim, um novo conjunto de municípios, enquadrados como “Indefinidos”, entraram no escopo da investigação. Ainda, a variação no balanço orçamentário municipal (receita menos despesas), deu pistas acerca de fatores relacionados à ocorrência de mudanças nos modelos de administração. Por fim, perante o papel dos municípios no contexto federal brasileiro, a pesquisa aprofunda-se no debate sobre os reflexos dos padrões de instabilidade sobre os sistemas nacionais de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A Formação da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no Século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, p. 27-71, 2010.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. **Brasília**: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BOUCKAERT, Geert. O estado neoweberiano: do modelo tipo Ideal à realidade? **Revista do Serviço Público**, v. 75, n. 1, p. 13-61, 2024.

CARDOSO, L. R.; MARENCO, A. Qualidade Burocrática e Performance Estatal: Desvendando a caixa preta do município. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2020.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p.748-765, 1999.

FRANCO, Bruno B. Orçamento participativo: uma análise do que vem sendo publicado no Brasil. **ORG & DEMO**, v. 19, n. 2, p. 35-48, 2018.

GOLDFINCH, S. WALLIS, J. Two Myths Of Convergence in Public Management Reform. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 1-18, 2010. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x

LOPEZ, Felix. O Lugar Do Funcionalismo Federal No Setor Público Nacional. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (Orgs.). **Reformas Do Estado No Brasil Trajetórias, Inovações E Desafios**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 137-159, 2020.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto. Categorizando Usuários "Fáceis" e "Difíceis": Práticas Cotidianas de Implementação de Políticas Públicas e a Produção de Diferenças Sociais. **DADOS**, v. 63, p. 1-40, 2020.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37, 2009.

GRIN, Eduardo J.; ABRUCIO, Fernando L. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília: ENAP, 2019.

GRIN, Eduardo J.; ABRUCIO, Fernando L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Rev. Serv. Público**, v. 69, edição especial, p. 85-122, 2018.

GRIN, Eduardo J.; GONÇALVES, Danilo. Decifrando a esfinge da burocracia subnacional no federalismo brasileiro: o que se esconde por trás dessa realidade? **Cad. Gest. Pública Cid.**, v. 29, p. 1-23, 2024.

MARENCO, André. **Políticos versus Burocratas: Reformas administrativas em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2023b.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance?** Emerging perspectiva on the theory and practice of public governance. New York: Taylor & Francis e-Library, 2010.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, Politics and the State**. Houndmills, Basingstoke: MacMillan Press, 2010.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity**. Oxford: Oxford University Press: xix + 388, 2017.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.