

Mensurando Capacidade Burocrática nos Municípios Brasileiros

Mariana Batista da Silva¹
Anderson Henrique²
Lucas Porto Santos³

RESUMO SIMPLES:

O Estado desempenha um papel crucial na entrega de políticas públicas e na promoção do bem-estar dos cidadãos. No entanto, a qualidade do corpo burocrático é o fator determinante nesse processo, variando significativamente entre localidades. A concepção ideal de uma burocracia, segundo Weber, baseia-se na técnica e no recrutamento por mérito. Críticas do *New Public Management* apontam a burocracia weberiana como auto-referente, pouco focada em resultados e desatualizada. Em resposta, o Neoweberianismo surge, modernizando a visão de Weber ao incorporar a participação social e instrumentos de gestão contemporâneos. Este trabalho propõe um indicador de capacidade burocrática alinhado aos princípios weberianos, mas que também integra conceitos neoweberianos, mensurando o controle social e os instrumentos de gestão. O indicador possui três dimensões: técnico/meritocrático, controle social e gestão para resultados. A análise visa mensurar e mapear as capacidades burocráticas nos 5.570 municípios brasileiros, utilizando dados da pesquisa Munic/IBGE de 2019. Por meio de estatística descritiva e correlação espacial, será possível descrever a distribuição dessas capacidades no território nacional, avaliando sua concentração e o potencial de entrega de políticas públicas no nível municipal.

RESUMO EXPANDIDO:

Contextualização do Tema

O debate sobre a capacidade estatal, especialmente em nível local, tem ganhado destaque na literatura acadêmica e no planejamento de políticas públicas. A efetividade da ação governamental e a qualidade da entrega de serviços aos cidadãos dependem fundamentalmente de uma burocracia qualificada e adaptada às demandas contemporâneas. Nesse cenário, a discussão sobre o Neoweberianismo ressurge como um campo fértil para repensar o papel do Estado, distanciando-se tanto do modelo

¹ Professora e doutora em ciência política pelo programa de pós-graduação em ciência política da UFPE

² Doutor em ciência política pelo programa de pós-graduação em ciência política da UFPE

³ Doutorando em ciência política pelo programa de pós-graduação em ciência política da UFPE

puramente weberiano (considerado excessivamente formal e auto-referente) quanto das abordagens da Nova Gestão Pública (NPM), que por vezes negligenciaram o papel central do Estado (Pollitt & Bouckaert, 2011; Drechsler, 2017). O Neoweberianismo busca uma síntese que revaloriza a burocracia profissional e o ideal de serviço público, ao mesmo tempo em que incorpora elementos de flexibilidade, orientação para resultados e, crucially, a participação social e a modernização dos instrumentos de gestão (Bouckaert, 2012; Papi, 2018). Autores como Gomide (2016) e Marengo (2011) têm contribuído para a compreensão de que a burocracia não pode ser meramente técnica e meritocrática, mas precisa ser capaz de expandir seus canais de interlocução e negociação com diversos atores sociais, característica que Luciana Leite Lima (2020) ressalta como fundamental para a capacidade estatal local. A capacidade estatal local, muitas vezes subestimada, é crucial para a implementação de políticas públicas que respondam às necessidades específicas de cada território, exigindo um corpo burocrático apto a enfrentar os desafios de um ambiente cada vez mais complexo e dinâmico. O reconhecimento de que a burocracia tem papel ativo na implementação de políticas públicas e na construção da capacidade estatal é central nessa abordagem, conforme também discutido por Bersch, Praça e Taylor (2017) e Evans (1995).

Objetivo

O objetivo deste trabalho é propor um indicador de capacidade burocrática, fundamentado nos pressupostos weberianos de uma burocracia qualificada, mas que também incorpora as discussões mais recentes do Neoweberianismo, mensurando mecanismos de controle social e instrumentos de gestão.

Metodologia

A metodologia deste trabalho emprega uma abordagem multifacetada para a construção e análise do indicador de capacidade burocrática. A construção do indicador de capacidade burocrática iniciou-se com a definição de três dimensões fundamentais: técnico/meritocrático, que reflete a profissionalização e o recrutamento baseado em mérito; controle social, que abrange mecanismos de participação e fiscalização da sociedade; e gestão para resultados, focada na eficiência e no alcance de metas.

Para a mensuração e mapeamento das capacidades burocráticas, utilizamos dados da pesquisa Munic/IBGE de 2019, que abrangem os 5.570 municípios brasileiros. A escolha

dessa base de dados se justifica por sua abrangência e pela riqueza de informações sobre a estrutura e o funcionamento das administrações municipais.

Um dos pilares metodológicos deste estudo é a aplicação de técnicas de redução de dados. Pretendemos utilizar a Análise de Componentes Principais (ACP) para identificar as principais variáveis que explicam a variação nas dimensões da capacidade burocrática, condensando muitas variáveis em um conjunto menor de componentes que capturam a maior parte da informação. Além disso, empregaremos o Modelo de Classes Latentes (LCM) para identificar grupos ou "classes" de municípios que compartilham perfis semelhantes de capacidade burocrática, revelando tipologias ocultas na heterogeneidade dos dados. A combinação dessas técnicas permitirá compor um ou mais indicadores robustos que mensurem a capacidade estatal de forma mais precisa e multifacetada.

Após a criação do indicador, as técnicas de análise incluirão estatística descritiva para caracterizar o perfil geral das capacidades burocráticas nos municípios brasileiros. A correlação espacial será utilizada para analisar a distribuição geográfica dessas capacidades, permitindo identificar padrões de concentração ou dispersão no território nacional. Isso nos ajudará a entender se municípios vizinhos tendem a ter capacidades semelhantes e a visualizar a "potência" do Estado local em diferentes regiões.

Síntese dos Resultados

Os resultados da análise descritiva das capacidades burocráticas nos municípios brasileiros indicam que os municípios de menor porte, em geral, apresentam uma potência limitada na entrega de políticas públicas. Isso sugere que há uma correlação entre o tamanho do município e a capacidade burocrática instalada, evidenciando desafios específicos para a gestão pública em localidades com recursos e estruturas mais restritas. A distribuição espacial das capacidades burocráticas aponta para concentrações em determinadas regiões, o que levanta questões sobre as desigualdades na capacidade de ação do Estado em diferentes partes do território.

Referências

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. In: CENTENO, M. A.; KOHLI, A. K.; YASHAR, D. J.; MISTREE, D. (Eds.). States in the developing world. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017. p. 157-183.

- BOUCKAERT, G. The Neo-Weberian State: A Fourth Model of Public Administration? In: ONGARO, E.; VAN THIEL, S. (Eds.). The Palgrave Handbook of Public Administration and Management. Palgrave Macmillan, 2012. p. 202-218.
- DRECHSLER, W. The Neo-Weberian State: What it Is and What it is Not. Max Weber Studies, v. 17, n. 1, p. 21-39, 2017.
- EVANS, P. B. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton University Press, 1995.
- GOMIDE, A. A. Burocracia, políticas públicas e o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- LIMA, L. L. Capacidade estatal local e políticas públicas: Um olhar sobre a gestão municipal. São Paulo: Annablume, 2020.
- MARENCO, A. Burocracia, governo e democracia: O Brasil pós-redemocratização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- PAPI, L. O neoweberianismo para além da Europa: uma operacionalização para pesquisas e aplicação no Brasil. Brasília: Enap, 2018.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3. ed. Oxford University Press, 2011.