

**Barganha entre Política e Administração Sob a Influência Gerencial: um estudo em um governo municipal**

**LUAN BERNARDO LIMA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)

# BARGANHA ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO SOB A INFLUÊNCIA GERENCIAL: Um Estudo em um Governo Municipal

## 1 INTRODUÇÃO

O governo municipal brasileiro, sob a perspectiva do relacionamento entre o sistema político e o serviço público, é comumente caracterizado pela forte influência política, notando-se referências à utilização personalista e partidária das instituições públicas (TORRES, 2004; ABRUCIO, 2007) dentro de uma tradição latino-americana de troca de cargos no médio e alto escalão por apoio político (GRINDLE, 2010; RAMOS; MILANESI, 2017). Desde a descentralização das políticas federais oriunda da Constituição de 1988, o município como ente político passou por um aumento expressivo de atribuições e responsabilidades, sendo destacado nesta conjuntura por Abrucio (2005) e Torres (2004) pelas dificuldades de desenvolvimento de uma administração pública profissional<sup>1</sup> frente aos novos desafios e em comparação com os avanços obtidos nos níveis Estadual e Federal. Abrucio (2007) aponta que, apesar da introdução de novidades desde 1988, a grande parcela dos municípios ainda trabalha nos moldes burocráticos ou na mistura entre burocracia e patrimonialismo. A lógica das instituições municipais também pode ser ilustrada pela tradição latino-americana, sobre a qual Ramos e Milanesi (2017) salientam a coexistência entre regras formais e tecnocráticas para o recrutamento, promoção e remuneração em conjunto com regras informais baseados em critérios pessoais e subjetivos.

Dessa forma, caracteriza-se uma interface em que o servidor público mantém-se próximo ao sistema político, ou seja, possui como orientação a confiança e a responsividade<sup>2</sup> em face das vontades deste em detrimento da orientação por um conjunto de objetivos pré-acordados e delegados ou por um conjunto de valores abstratos. Ao interpretar este relacionamento por meio da concepção de acordos ou barganhas entre os atores político-administrativos de Hood (2000; 2002) e Hood e Lodge (2006), identifica-se a influência desta configuração nas três dimensões do serviço público: i) *recompensa*, notando fortes componentes de incerteza do ambiente político e de competição sobre a seleção, promoção, permanência e salário dos servidores indicados; ii) *competência*, identificando-se a falta de treinamento e profissionalização (TORRES, 2004), pouco incentivo para a qualificação e a baixa postura empreendedora (DE ARAÚJO; PEREIRA, 2012), a descontinuidade de métodos de gestão e de *know-how* dos servidores (BROSE, 2002), a baixa capacidade gerencial (CARNEIRO; BRASIL, 2010; FREITAS; PEREIRA, 2009; KAMEIYA; ROMEIRO; KNISS, 2017) e a incapacidade de melhorar a eficiência administrativa e a capacidade fiscal de forma independente (GRIN, 2014); e, iii) *lealdade ou responsabilidade*: baseado na confiança e na confiança com o sistema político em detrimento de acordos de desempenho ou da responsabilidade limitada às atribuições da função.

Após a Reforma de Estado implementada em 1995 no nível federal, as ideias da *New Public Management* (NPM) têm sido evocadas também como forma de modernizar e profissionalizar as instituições municipais e, assim, combater as mazelas associadas a burocracia e melhorar o desempenho administrativo (DE ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Como resposta ao contexto atual de crise econômica que tem imposto um cenário de queda de receitas e da capacidade de investimento do Estado, nota-se a persistência da retórica gerencial no setor público. Sob a perspectiva das barganhas, as influências gerenciais advindas com a NPM implicariam em se supor a formação de uma barganha gerencial, com a mudança para a maior autonomia administrativa e o empreendedorismo como norte estruturante; na qual a *recompensa* dos servidores se estabeleceria pelo desempenho medido por objetivos e metas previamente estabelecidas e a permanência no cargo seria flexibilizada e aberta à maior competição; a demanda por *competências* de entrega de serviços teria prioridade em detrimento do conhecimento técnico e da habilidade de julgamento político; e, o acordo da *lealdade ou responsabilidade* se orientaria

pelo compromisso vinculado as responsabilidades do cargo de forma limitada e sendo controlado pelo desempenho de médio e longo prazo (HOOD; LODGE, 2006).

Considerando que as ideias oriundas da NPM têm sido aplicadas também no nível municipal (ABRUCIO, 2007; DE ARAÚJO; PEREIRA, 2012), aponta-se como oportuno a compreensão das influências gerenciais na transformação da administração municipal contemporânea por meio da interação político-administrativa tendo em vista que este relacionamento impacta a forma que as instituições atuam (ABERBACH; ROCKMAN, 2006) e possibilita a compreensão da administração por meio dos atores centrais que constituem o governo (HOOD; LODGE, 2006). Além disso, a premissa desse estudo assumiu um posicionamento análogo ao de Burns, Wei e Peters (2012) ao discutir o alcance analítico da Barganha do Serviço Público a um cenário distinto, somando-se ao estudo de Ramos e Scrollini (2013) ao contemplar o contexto da América do Sul. Assim, foi investigado as influências gerenciais na administração e no serviço municipal do Poder Executivo de um Governo Municipal metropolitana de médio porte da região Sudeste que têm enfatizado o gerencialismo como modo de organização administrativa. O balanço específico entre Política e Administração como forma de investigação, por sua vez, foi definido pelo relacionamento entre o Prefeito, político eleito, e os Secretários e Subsecretários, servidores com as maiores responsabilidades administrativas no governo, compondo o núcleo do topo hierárquico executivo.

## **2 BARGANHA DO SERVIÇO PÚBLICO SOB A INFLUÊNCIA GERENCIAL**

O entendimento contemporâneo do relacionamento entre Política e Administração como acordos ou barganhas foi iniciado por Hood (2000; 2002) ao examinar os paradoxos das reformas gerenciais no bojo da *New Public Management* (NPM). O autor notou, por exemplo, a contradição entre o pressuposto de “um novo paradigma” e os elementos significativos de distinção entre as reformas empreendidas pelos países, bem como a presente no fato de tão pouca liberdade e autonomia ter sido concedida aos gestores mesmo pelos Estados aos quais são atribuídos de forma mais contundente a reestruturação gerencial. Nessa direção, Hood (2000) argumentou como fator explicativo os interesses e oportunidades do sistema político sobre o serviço público, abrangendo, em continuidade, os interesses do serviço público nas interações estratégicas com os políticos (HOOD; 2002). Assim, a barganha ou o acordo político-administrativa pode ser definido essencialmente como (HOOD, 2000, p. 8, tradução nossa):

“Qualquer entendimento explícito ou implícito entre servidores públicos (superiores) e outros atores de um sistema político sobre seus deveres e direitos relativos à responsabilidade, autonomia e identidade política e expressos na convenção ou no direito formal ou em uma mistura de ambos.”

Deste modo, as barganhas ou acordos podem ser concebidos como uma resposta factual a seguinte pergunta (HOOD; LODGE, 2006, p. 360, tradução nossa): “O que os servidores públicos superiores deveriam receber pelos seus trabalhos e o que os políticos deveriam esperar deles em retorno?” Destaca-se que a Barganha do Serviço tem como fundamento a interseção entre a análise da experiência histórica e de várias abordagens teóricas e pesquisas sociais realizadas por meio de entrevistas com servidores públicos e políticos utilizando como suporte analítico as quatro visões de mundo da *grid-group cultural theory* (hierárquica, igualitária, individualista e fatalista). Os principais atributos são descritos no Quadro 1:

Quadro 1 - Atributos da Barganha do Serviço Público

	Políticos	Servidores Públicos
Entrega	Concede direitos de contratar, remunerar e demitir os servidores públicos	Concede direitos de culpar ou se opor ao governo dominante
Recebe	Ganha a lealdade política e alguma forma de competência	Ganha uma posição no governo, uma área de responsabilidade e recompensas tangíveis e intangíveis

Fonte: Adaptado de Hood e Lodge (2006, p. 8, tradução nossa).

Hood e Lodge (2006) concebem dois tipos estruturantes das barganhas: curadoria e agência. O tipo curadoria (*trustee*) é manifesto no caráter do servidor enquanto encarregado perante os interesses dos cidadãos, enquanto o tipo agência (*agency*) o que se apresenta na relação entre o superior e o subordinado, entre o principal e o agente. A curadoria como barganha retrata o caráter do servidor público como um guardião do interesse público, exercendo as respectivas atividades com certa independência, ou seja, não sendo orientado por interesses pessoais ou por lealdades político-partidárias em mandato, e sim a satisfação da sociedade. Na experiência histórica, os autores argumentam fortes componentes da curadoria no serviço público alemão, com o caráter técnico e imparcial, e no chinês, marcado pela seleção de uma elite superior sob o aspecto cultural e moral, compondo o subtipo tutelar, além de apontarem o subtipo representacional, no qual os servidores públicos deveriam representar os cidadãos para os quais servem, abrangendo, por exemplo, a classe social, a religião e a etnia, tendo sido adotado largamente na Europa na partir da década de 1960.

A agência como barganha, por sua vez, compreende as trocas mútuas que se caracterizam pela orientação hierárquica, sendo os políticos os superiores dos servidores públicos (HOOD; LODGE, 2006). Hood e Lodge (2006) apontam fortes elementos da agência em sistemas de espólio, como o que vigorou no século XIX nos Estados Unidos, no qual o governo concedia os cargos da administração aos membros do partido eleito e eram depostos do cargo na entrada de um novo grupo político, e na subordinação limitada as responsabilidades do cargo do sistema clássico inglês, persistindo no posto ocupado mesmo após a mudança de governo, compondo respectivamente o subtipo lealista pessoal e o lealista periódico. Em contraste com os subtipos anteriores, os autores apontam o subtipo delegado, no qual o principal estabelece um *framework* programático quanto às configurações das políticas, a partir do qual é pactuado com os servidores certo espaço independente de atividade para a realização destes objetivos em médio e longo prazo (HOOD; LODGE, 2006).

Por meio da mistura específica entre os tipos de barganha, estrutura-se a configuração da interface, a qual, por sua vez, condiciona os acordos das dimensões recompensa, competência e lealdade ou responsabilidade. A *recompensa* manifesta o que é recebido pelos servidores, como um cargo vitalício, um salário razoável em comparação com o setor privado e o status social; a *competência* representa a contrapartida na forma da entrega de certas habilidades demandadas pelo sistema político, ilustrado pelos conhecimentos técnicos da tecnocracia alemã ou pelas habilidades executivas do ideário da NPM; e à *lealdade ou responsabilidade* a entrega pelo servidor de um compromisso, exemplificada no servidor como confidente do superior político ou na maior ênfase nas responsabilidades limitadas em face das atribuições do cargo.

Ao questionarem em diferentes sistemas de serviço público as origens, persistências e mudanças no relacionamento entre Política e Administração, Hood e Lodge (2006) conceberam a análise explicativa por meio de quatro fatores: a inércia histórica, os pesos e contrapesos, os compromissos políticos e a evitação da culpa. A curadoria, por exemplo, é notada como ainda

persistente no mundo contemporâneo por conta da inércia histórica, ilustrada no caso do Brasil e da Turquia pela forte tradição da reivindicação pelos militares do papel de tutela por meio da intervenção no governo civil tendo como premissa a garantia dos interesses nacionais (HOOD; LODGE, 2006). Os pesos e contrapesos, por sua vez, é a premissa normativa ou doutrinária alegada da necessidade de se equilibrar o poder dos políticos eleitos por outras fontes autônomas de poder, enquanto a evitação da culpa retrata a busca de arranjos institucionais por parte dos políticos que os beneficiem na reivindicação de crédito e na entrega da culpa (HOOD; LODGE, 2006). Os compromissos políticos, de outra maneira, expressa os vários arranjos estabelecidos entre os atores políticos a fim de garantir os interesses comuns, como a aprovação de uma legislação mais dura perante a seleção, demissão e promoção de indicações políticas tendo em vista assegurar a continuidade das políticas do governo vigente perante a expectativa de entrada de um novo grupo (HOOD; LODGE, 2006).

Com a influência da *New Public Management*, Hood e Lodge (2006) supuseram a transformação para a barganha gerencial, destacando a ênfase da NPM no aumento da subordinação dos servidores em face do sistema político e na delegação em detrimento de formas tidas como aristocráticas ou coloniais (curadoria). Dessa forma, a proximidade e subordinação estaria estruturada por meio da autonomia administrativa e empreendedora de inspiração empresarial e sendo acompanhada por um controle posterior dos resultados a partir de um *framework* de metas (HOOD; LODGE, 2006). Assim, implica-se em supor um movimento para a maior delegação acompanhada do controle de médio e longo prazo em detrimento do isolamento dos servidores ou dos comandos de curto prazo do sistema político.

Ao influenciar, por sua vez, a dimensão recompensa, Hood e Lodge (2006, p. 45-26, tradução nossa) argumentam que a adoção do gerencialismo implica no “aumento do controle dos políticos sobre os acordos de recompensa e a permanência no cargo, sendo isto feito por meio da remoção da estabilidade indefinida de chefes departamentais ou estabelecendo como cargos regulares das indicações políticas o de assessores políticos”. Além dos elementos referentes ao cargo, os autores consideram a instituição da variação salarial de acordo com o desempenho das tarefas definidas e o aumento da demanda da barganha “corrida de perus”, a corrida individual pelo desempenho, em detrimento da “nobres obrigados” ou da “pirâmide e escada rolante”, sendo estas, respectivamente, a auto abnegação salarial e o sistema de crescimento e retribuição composto pela mistura entre a antiguidade e o mérito.

Ao enfatizar o desempenho, as influências gerenciais implicariam na maior demanda da entrega de resultados em detrimento das habilidades de julgamento político e aconselhamento sobre as políticas públicas, bem como a criatividade executiva em desvantagem do conhecimento técnico ilustrado pela burocracia de inspiração weberiana (HOOD; LODGE, 2006). Em relação a dimensão lealdade ou responsabilidade, por sua vez, o movimento seria para o maior foco para o compromisso executivo em face dos desejos dos políticos e dos clientes ou cidadãos, em que os servidores se comprometeriam à responsabilidade gerencial, respondendo pelos erros cometidos, e recebendo em contrapartida pagamentos e regalias, enquanto o político receberia o crédito sobre o sucesso das ações (HOOD; LODGE, 2006).

### **3 BARGANHA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO GOVERNO MUNICIPAL BRASILEIRO**

Ramos e Milanesi (2017), ao abordarem a administração pública da América Latina, salientam a coexistência entre elementos da burocracia weberiana e do patrimonialismo como uma marca característica, envolvendo regras formais e tecnocráticas para o recrutamento, promoção e remuneração em conjunto com regras informais baseados em critérios pessoais e subjetivos. De modo convergente, Abrucio (2007) aponta que os municípios brasileiros introduziram novidades em relação as políticas públicas desde a constituinte de 1988, embora

a grande parcela ainda trabalhe nos moldes burocráticos, quando não na mistura entre burocracia e patrimonialismo. Quanto ao último elemento, destaca-se referências frequentes na literatura sobre as práticas patrimoniais que ainda persistem nas Prefeituras Municipais, sendo percebidas menções a utilização das instituições públicas como moeda de troca por apoio político, a patronagem (BROSE, 2002; DE ARAÚJO; PEREIRA, 2012; PEREIRA; MUELLER, 2000; TORRES, 2004;).

Grindle (2010, p. 2, tradução nossa), também analisando o serviço público da América Latina, o caracteriza predominantemente como sistema de patronagem, ou seja, “a alocação discricionária de empregos do setor público para recompensar seguidores e cimentar relações políticas e pessoais”. Ao examinar o topo hierárquico do mesmo contexto, Ramos e Milanesi (2017) o interpreta tradicionalmente como orientado por critérios político-partidários, baseado antes na confiança política que em critérios de eficiência.

Deste modo, por meio da definição do serviço público brasileiro como sistema de patronagem (GRINDLE, 2010) ou de confiança política (RAMOS; MILANESI, 2017), nota-se a forte direção político-partidária sobre a administração pública, e sendo convergente com interpretações quanto a persistência da utilização personalista das instituições municipais (TORRES, 2004; ABRUCIO, 2007). Segundo Hood e Lodge (2006), o relacionamento que tem como preeminência o comando do sistema político como guia orientador é a barganha agência, notada no caso particular como o subtipo lealista pessoal, no qual ocorre a “subida e descida” dos servidores em conjunto com o grupo político ou político eleito com o qual se vinculam. Sob esta estrutura, o político possui na interface com os servidores o controle sobre as recompensas entregues, as competências demandadas e recebe destes a confiança como lealdade.

Ao analisar este elemento no desenvolvimento do município brasileiro, contudo, observam-se elementos conflitantes, como esforços empreendidas ao longo das décadas para a instituição de um sistema, em certo nível, meritocrático, simbolizado essencialmente pela figura do concurso público e pelo sistema de cargos e carreiras (PESSOA, 2013). Sobre isto, Grindle (2010) observa que mesmo após várias reformas nos serviços públicos nacionais da América Latina, os quais instituíram sistemas mais profissionais, há a coabitação com os benefícios do sistema de patronagem, ou seja, com as vantagens de trazer “os seus”, podendo envolver o suporte eleitoral e partidário, a possibilidade de enriquecimento ilícito, o apoio a reformas, o preenchimento da estrutura administrativa com indivíduos com as mesmas ideias sobre as políticas públicas, dentre outros aspectos. Além disso, tendo em vista que Grindle (2010) e Ramos e Milanesi (2017) abordam o nível federal, e que o nível local brasileiro é menos desenvolvido sob o aspecto profissional que este (TORRES, 2004), é verossímil afirmar a presença ainda mais forte dos componentes de patronagem que compõem a barganha lealista.

Isto é estruturado também no relacionamento com o Poder Legislativo. Pereira e Mueller (2000) salientam que o Poder Executivo possui a preponderância no governo brasileiro, tendo em vista que o Poder Legislativo é menos atrativo e configurado como caminho intermediário a postos melhores no Executivo Municipal, Estadual e Federal. Isto ocorre, segundo os autores, devido a muitos cargos importantes serem não eletivos e sob a influência de indicação do Executivo, além deste controlar uma variedade de recursos na barganha por votos em projetos, como crédito, emendas parlamentares e concessões de rádio e televisão. Nesta relação, Pereira e Mueller (2000) destacam a troca de cargos administrativos do Poder Executivo em troca de apoio político, corroborando, assim, fortes componentes de incerteza do sistema político sobre a seleção, mobilidade, promoção e permanência dos servidores indicados pelo Prefeito. Além disso, a porosidade das instituições públicas brasileiras aos interesses político-partidários, exemplificada por Borges (2010) no número elevado de níveis hierárquicos abertos à livre nomeação, e a constatação por Lamelo et al. (2017) da escassez de evidências empíricas sobre iniciativas de seleção profissional de servidores para o alto escalão municipal, corrobora-se o argumento de fortes aspectos fatalistas sobre as recompensas do serviço público. Dessa

maneira, compõe-se uma mistura entre a barganha loteria de vida, a imprevisibilidade, e a corrida de perus, marcada pela competição aberta, interpretando-se, assim, grandes incertezas e a competição sobre as recompensas dos servidores.

Ao focalizar a dimensão competência, no que lhe concerne, Torres (2004) aponta que nível municipal tem encontrado dificuldades significativas em face da descentralização por conta de uma administração pública precária, ineficiente e desmotivada, reforçando este argumento pelo contraste com o nível federal, o qual passou por importantes desenvolvimentos, como o fortalecimento e ampliação das carreiras, a recomposição salarial, os concursos regulares e a melhoria da infraestrutura em geral. Sob o aspecto da formação educacional, Marengo (2017) aponta o menor nível que o presente nos níveis estadual e o federal, acrescentando que 39% dos servidores municipais possuem somente o ensino médio e apenas 22,57% possuem no mínimo uma graduação acrescida de um curso de pós-graduação, sendo a maioria da participação destes dois perfis de funcionários estatutários, ou seja, que ingressaram por meio de concurso público, sendo os 37% restantes composto por servidores sem instrução e os que completaram apenas o nível fundamental. Torres (2004) também explora este aspecto, a falta de treinamento e profissionalização, apontando-o como fator que incapacita os municípios na implementação de políticas federais, tendo que contratar consultorias a fim suprir necessidades básicas. Dias et al. (2013), de forma complementar, analisam estas questões pela área de saúde em 101 municípios, notando a ineficiência dos gestores municipais em cumprir as contrapartidas do governo federal ao repasses de recursos, o não cumprimento de regras e normas para licitação, dentre outros aspectos, apontando como solução programas de capacitação profissional dos servidores.

Sob o aspecto gerencial, observa-se o estudo de De Araújo e Pereira (2012), os quais, ao investigarem a adoção de um modelo gerencial em um município de Minas Gerais, apontaram a carência de incentivos para a qualificação profissional e a falta de postura empreendedora como um dos elementos que enfraquecem a adoção do gerencialismo. O estudo de Freitas e Pereira (2009), por sua vez, investigou a adoção da administração pública gerencial em 177 municípios mineiros, sendo verificado que apenas 39 municípios apresentaram tendências gerenciais. Kameiya, Romeiro e Kniess (2017), de modo convergente, analisou uma Prefeitura do Estado de São Paulo que tem enfatizado e ganhado prêmios referentes ao empreendedorismo e a inovação, inferindo uma distância significativa entre a prática e os pressupostos gerenciais de planejamento de projetos. De forma complementar, observa-se o estudo de Grin (2014), o qual, ao analisar programas federais de indução de políticas municipais de modernização administrativa, notou a baixa continuidade, e, assim, inferindo a baixa capacidade dos municípios em melhorarem de modo autônomo a eficiência administrativa e a capacidade fiscal.

Como notado anteriormente, ao mesmo tempo em que se julga a baixa estruturação de uma burocracia de inspiração weberiana, tentativas de reforma gerencial seguem-se com resultados parciais de implementação, além da continuidade dos particularismos do sistema político. Marengo (2017), por sua vez, caracteriza a administração municipal como um misto entre a estrutura tradicional, marcada pelas lealdades pessoais ou pela patronagem, a burocracia weberiana e o perfil gerencial. Presume-se, desta forma, a prevalência no alto escalão da discricionariedade das autoridades governamentais na forma da demanda das habilidades de julgamento político e de intermediação ou negociação que a provisão de habilidades técnicas e a ênfase pela entrega de resultados.

Dentro desta tradição, a barganha lealista, presume-se a relação de identidade e de pouca autonomia do alto escalão em relação ao Prefeito, em que há a necessidade de um relacionamento de confiança e confidência, a barganha parceria. Santos (2013) aponta no mesmo sentido, embora não focalize o alto escalão, ao analisar os cargos comissionados municipais como modo de cimentar lealdades políticas, e notando a maior porosidade dos pequenos municípios (de 10 a 20 mil habitantes) do que dos grandes (mais de 100 mil

habitantes). Além disso, em contraste com o compromisso do servidor com sucessivos políticos na mudança de governo, notado por Hood e Lodge (2006) sobre o sistema, o sistema de patronagem implica na ruptura da “parceria” quando há a mudança de governo, compondo uma variação da barganha parceria. Neste quadro, a lealdade e a responsabilidade estaria atrelada antes ao compromisso com o Prefeito que com alguma essência superior como as leis e o Estado, descrita pela barganha juiz, bem como em detrimento da atuação com maior autonomia e liberdade acompanhada por eventuais intervenções do sistema político, a barganha executiva.

#### 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando o objetivo proposto, esta pesquisa qualitativa adotou a abordagem interpretativa como base epistemológica, tendo como foco a análise das práticas sociais e políticas a partir dos significados, valores e crenças dos indivíduos. Dessa maneira, assumiu-se um processo interpretativo baseado na reflexão das ideias incorporadas na ação, cujas inferências tiveram como fundamento a comparação dos relatos concorrentes (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003). Dito isto, definiu-se o nível de governo, estabelecido como o municipal tendo em vista o papel relevante assumido por este na provisão dos serviços públicos (MELLO, 2001) e o caráter deste de maior clareza e acessibilidade das interações entre o sistema político e os servidores públicos em comparação com os demais (SVARA, 2006). Dado que a pesquisa foi antecedida por um processo eleitoral, a definição do Governo Municipal como *locus* foi orientado por um em situação de reeleição consecutiva do Prefeito, sendo a continuidade do mesmo político eleito entendida como conjuntura oportuna para a pesquisa pela expectativa de maior estabilidade e continuidade no ambiente político-administrativo. Aliado a este critério, adotou-se como critério a seleção de um governo que tem enfatizado a forma gerencial de organização, sendo evocado o discurso gerencial desde o primeiro mandato, em 2013, e tendo sido identificado a adoção de uma reforma administrativa nos fins de 2017.

Quanto a unidade de análise, definiu-se na relação entre o Prefeito, político eleito, e os Secretários e Subsecretários, responsáveis pelas funções e políticas prioritárias, compondo, assim, o ápice do governo e a estrutura formal de comando e subordinação no Poder Executivo. A escolha dos sujeitos de pesquisa se deu por meio do critério da acessibilidade dos servidores e da representatividade das variadas partes do governo. Dessa maneira, foi composta por 15 servidores públicos, abrangendo 5 Secretários, 7 Subsecretários e 2 Assessores Executivos, oriundos das áreas de Cultura, Comunicação, Educação, Esporte, Direitos Humanos, Planejamento Estratégico, Turismo e Segurança. Quanto ao recorte temporal, definiu-se no exame do momento presente em conjunto com a perspectiva de mudança ao longo do tempo, esta mobilizada pela caracterização da seção anterior (RICHARDSON, 1999).

As fontes de dados foram constituídas por dados secundários e primários, sendo os primeiros na forma de documentos oficiais, como legislações e regimentos internos, e de documentos biográficos, ambos coletados no site eletrônico da Prefeitura. Os dados primários foram coletados por entrevistas semiestruturadas com os *sujeitos* de pesquisa totalizando 545 minutos (9 horas e 5 minutos) e perfazendo um tempo médio de 36 minutos e 33 segundos por entrevista. A análise de ambos tipos de dados foi feita por meio da análise de conteúdo de Bardin (2006), o que possibilitou descrever e analisar os dados em conexão com o contexto estudado. Neste sentido, foram utilizadas categorias temáticas *a priori*, ou seja, a menção de temas específicos selecionados antes da coleta dos dados, definidas a partir dos constructos teóricos de Hood e Lodge (2006) e em como eles foram utilizados em trabalhos anteriores, como os de Hondegheem (2011) e Steen e Van der Meer (2011), sendo detalhadas no Quadro 2:

Quadro 2 – Categorias Temáticas das Barganhas do Serviço Público

	Barganhas	Categorias Temáticas	Descrição
Tipos	Agência	Relação Hierárquica	Relação entre superior e subordinado como ordenação.
	Curadoria	Valores ou Princípios de Orientação	Valores morais, técnicos, gerenciais e representacionais como fonte de autoridade.
Dimensões	Recompensa	Seleção ou Indicação	Modo de seleção ao cargo.
		Mobilidade e Promoção	Aspectos de mobilidade e promoção no cargo.
		Permanência e Risco de Demissão	Aspectos referentes a permanência ou não no cargo.
		Componentes e Montante salarial	Modo e montante do pagamento monetário.
		Subjetiva	Recompensas subjetivas.
	Competência	Experiência Profissional	Experiências anteriores e a pertinência ao cargo.
		Educação e Treinamento	Nível da formação educacional e do treinamento continuado. Ênfase e pertinência ao cargo.
		Papéis e Funções	Atribuições e modos de atuação no cargo.
		Assessoria Política vs. Função de Entrega	Ênfase no julgamento político ou na entrega de resultados?
		Habilidades Técnicas vs. Gerenciais	Ênfase nas habilidades técnicas ou gerenciais?
	Lealdade	A quem	Leal a quem?
		Sistema de desempenho individual	Modo de controle do desempenho individual.
		Filiação Política	Vinculação a partidos políticos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5 RESULTADOS

### 5.1 Agência: Lealismo Pessoal ou Delegação Gerencial?

No relacionamento entre o político eleito e os servidores, foi realçado pelos segundos a proximidade do primeiro em face das atividades exercidas, nas quais “ele é muito presente”, “(ele) tem a característica de participar ativamente de todo processo”. Ao dar destaque ao direcionamento, supervisão e controle diário empreendido pelo Prefeito, os servidores mencionam este modo como forma de atuação positiva a fim de resolver as questões da cidade e como parte da gestão orientada por resultados. Assim, “ele manda vinte *whatsapps* (mensagens eletrônicas) por dia, às seis da manhã, meia noite...”, sendo interpretado pelos servidores como postura informada e inteligente quanto as políticas públicas sob os aspectos técnicos e gerenciais. Dessa maneira, percebe-se o entendimento comum entre as partes que dê suporte ao caráter diretivo do Prefeito nas atividades de curto prazo da administração municipal, composta pelo entrelaçamento entre o reconhecimento da autoridade de representante eleito e ao caráter tecnocrático que o direcionamento assume.

Por outro lado, ainda que subordinados ao comando e controle do político eleito, aspectos da delegação de inspiração gerencial também foram evidenciados. Assim, a atuação dentro das diretrizes definidas, como o Plano de Governo e o Planejamento Estratégico, foi identificada como base que comporta certo poder de autodeterminação, evidenciando um senso de iniciativa, empreendedorismo, criatividade e entrega de resultados. Além disso, embora o relacionamento

político-administrativo do governo não possa ser caracterizado pela barganha delegada simples, baseada no controle de médio e longo prazo por metas e objetivos previamente estabelecidos (HOOD; LODGE, 2006), percebe-se o controle político (barganha lealista) também vinculado as ideias gerenciais, no qual o político eleito demanda maior desempenho dos servidores pela via da iniciativa pessoal criativa, demonstrada também na construção de parcerias com o setor privado e a sociedade organizada.

O balanço entre a barganha delegada e a lealista, bem como a forma específica de expressão destas, é demonstrada pelo paradigma de gestão evocado pelos servidores: compartilhada e gerencial. Sob essa estrutura, percebe-se a flexibilização da orientação *top-down* em favor da abertura à participação ativa dos servidores e cidadãos, no qual aspectos técnicos e gerenciais são mobilizados nas conversações político-administrativas. Dessa forma, a maior porosidade e abertura ao contraditório foi manifestada como modo de “impactar mais a cidade”, “desenvolver melhores projetos”, “fazer mais com menos”, “adotar decisões que condizem com a realidade enfrentada”, dentre outros aspectos. Deste modo, o bom desempenho é vinculada ao papel de proximidade do Prefeito, tendo em vista também a demanda deste pela iniciativa dos servidores em um contexto de diminuição das receitas e da capacidade de investimento do município.

## 5.2 Curadoria: Moralidade, Tecnocracia e Representação

A moralidade pública é defendida pelos servidores tendo como apoio a carta constituinte federal, municipal, as leis, os códigos e regulamentos, os quais assumem as qualidades de guia normativo e de resguardo nos ofícios. Ao evidenciar estes valores como diretriz de funcionamento das instituições municipais e do comportamento administrativo, identifica-se a ênfase no interesse público em associação de sentido e equivalência de importância com o conceito de transparência, sendo sua falta entendida como ter “coisas a esconder” na significação de imoralidade. De forma geral, percebe-se os valores morais como fonte de limites aos critérios personalistas e partidários no governo municipal, sendo a narrativa de contraposição as práticas de troca de favores e ilegalidades que compõem o legado do governo municipal, fonte de inércia por parte do topo hierárquico do serviço público ao que se caracterizaria de sistema de patronagem pura, na qual a indicação ao cargo representaria uma fidelidade irrestrita sob o aspecto moral e legal.

Ao examinar os valores tecnocráticos, no que lhe concerne, o relevo recai no caráter das profissões de atuação como técnicas e na forma colaborativa e gerencial de administrar a cidade. Nesta, e em referências frequentes ao contexto de restrições orçamentárias são evidenciados como elementos centrais e norteadores a redução de custos, o aumento da eficiência, da produtividade, da agilidade e da capacidade de oferta de políticas de forma criativa. Identifica-se a conformidade com valores baseados no conhecimento técnico, de inspiração weberiana, em conjunto com a ênfase dos resultados, notando-se, sob a influência da NPM, a formação de uma cosmovisão gerencial.

Apesar da participação dos valores morais, conclui-se que este não constitui fonte significativa de autoridade independente no relacionamento político-administrativo, notando-se com este papel os valores tecnocráticos. Demonstra-se, e em uma conjuntura social de insatisfação com o sistema político e as instituições públicas, a demanda por parte do Prefeito de se prestar os serviços com qualidade, eficiência e agilidade, tendo os servidores a liberdade e a iniciativa de se contrapor à aquele no processo conjunto de construção das políticas. Além disso, ao realçarem o compromisso profissional perante o trabalho como vinculado ao respeito à população sob o aspecto moral, percebe-se a mistura entre os valores tecnocráticos e morais.

Os valores ou princípios em vigor possuem predominantemente a ênfase nos interesses da sociedade como um todo, também se fazendo presente os referentes a partes específicas da

sociedade, embora apresente-se como forma de autoridade em áreas restritas, como Direitos Humanos, Assistência Social, Educação e Cultura. Deste modo, inclui-se a preocupação de integrar na sociedade, por meio das políticas públicas, diferentes grupos étnicos, culturais, hipossuficientes e as famílias em situação de vulnerabilidade.

A fim de analisar as barganhas político-administrativas em conjunto, os elementos explicativos e os acordos predominantes que caracterizam a configuração do governo municipal foram agrupados no quadro 3:

Quadro 3 - Barganhas Predominantes, Elementos Explicativos e a NPM

		Barganhas Predominantes	
		Lealista Pessoal (Agência)	Tecnocrática (Curadoria)
<b>Elementos Explicativos</b>	Inércia Histórica	Tradição da Patronagem	Desenvolvimento Histórico
	Pesos e Contrapesos	Direção <i>Informada</i>	Equilíbrio com a Política
	Compromissos Políticos	Interesses Políticos	Continuidade Política
	Culpa e Crédito	Culpa entregue ao Prefeito e aos Servidores	
<b>Influências da NPM</b>		Direção Política para Resultados	Cosmovisão Gerencial

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tradição da patronagem no contexto municipal brasileiro apresenta-se como fator de inércia histórica na dominância do controle diretivo do Prefeito sobre os servidores, estes “subindo e caindo” com aquele. Ao notar a falta de motivo ou oportunidade neste ciclo de reformas para a transformação deste relacionamento, pode-se rememorar que a maior responsividade dos servidores perante o político é destacado por Hood e Lodge (2006) como uma vantagem desta abordagem, diminuindo as possibilidades dos subordinados desempenharem as respectivas atividades em divergência com o principal, e por Grindle (2010) que aponta a vantagem de trazer “os seus” para a estrutura administrativa. Associado a isto, nota-se que o controle próximo permite dar ao Prefeito e seu grupo político o domínio sob as instituições municipais, podendo por meio destas alicerçar os compromissos políticos, como a troca de cargos por apoio legislativo e a construção de novas lideranças políticas ao situá-las em posições estratégicas e de notoriedade.

Ao notar o papel dos valores tecnocráticos, nota-se que o movimento de instituição de uma administração tecnocrática no nível municipal é uma agenda de debates e reformas desde a década de 1930 (GRIN, 2014). Embora conte com avanços e regressos ao longo da história brasileira (PESSOA, 2013), infere-se, ainda que de forma mais recente e parcial que a barganha anterior, a inércia histórica seja uma das razões explicativas dos valores tecnocráticos vigentes. Além disso, ao convergir com a barganha lealista, identifica-se a concordância entre elas, tendo em vista que além dos valores tecnocráticos serem entendidos como contrapeso a autoridade política, a proximidade do Prefeito também assume o caráter informado, ou seja, contendo como suporte conhecimentos técnicos e gerenciais. Dessa forma, nota-se a construção pela influência da NPM de uma direção política para resultados, sendo esta mesma ênfase denotada na formação de uma cosmovisão gerencial dos servidores, ou, dito de outro modo, na construção de um sistema de crenças e valores gerenciais.

Além disso, o controle orientado a entrega de resultados e a liberdade de expressão dada e demandada pelo Prefeito aos valores tecnocráticos é interpretado pelos servidores como fonte de crédito eleitoral e continuidade política, mesmo considerando a complexidade e não linearidade desta dinâmica, configurando-se em conjunto com as vantagens e oportunidades do monitoramento constante do comando político. Ademais, nota-se que, a despeito de não se estruturar uma delegação de inspiração gerencial que implicasse na maior entrega de culpa aos

servidores nos fracassos administrativos (HOOD; LODGE, 2006), a proximidade em conjunto com a demanda criativa de resultados é fator de entrega de culpa a estes. Por outro lado, dado a proximidade no município entre os servidores, os cidadãos e o Prefeito, este não transfere a culpa unilateralmente aos servidores, sendo partilhada entre ambos, contemplando também o papel da imprensa, da Câmara de Vereadores e de outros atores políticos neste processo.

#### 5.4 Recompensa, Competência e Lealdade:

A seleção ou indicação aos cargos em comissão de Secretários e Subsecretários, definidos como de livre nomeação pela Lei Orgânica, é competência do Prefeito eleito, sendo a “dança das cadeiras” do alto escalão interpretada como natural no contexto pós-eleitoral, sobretudo na mudança de Prefeito, em que na configuração do lealismo pessoal faz-se necessário indivíduos da mais estrita confiança. Ao notar que apenas dois dos quinze servidores possuíam o vínculo anterior de estatutário nos quadros da Prefeitura, identificou-se que nove já tiveram relações profissionais e partidárias com o Prefeito e seus aliados políticos, evidenciadas em experiências conjuntas nos Legislativos Estadual e Municipal, no Executivo Estadual, na arena partidária e no Terceiro Setor. Dessa maneira, percebe-se a construção de um *network* na arena política, no serviço público e na relação entre governos e organizações não-governamentais como componente relevante na composição do alto escalão municipal. Assim, em contraste com uma estrutura “*starway to heaven*” perante os funcionários efetivos na qual haveria uma progressão previsível e estruturada ao topo hierárquico (HOOD; LODGE, 2006), nota-se a competição aberta e individual como barganha.

Ao contrário de se estruturar um sistema de patronagem puramente partidário, no qual haveria a precedência dos interesses e vantagens políticas, nota-se a relevância atribuída às habilidades e conhecimentos testados em experiências anteriores, sobretudo em cargos estratégicos do setor público. Assim, percebe-se a mistura entre a confiança e a amizade com o profissionalismo associado ao desempenho, à proatividade, à eficiência e à formação, estes também participando na permanência, promoção e mobilidade na administração. Sobre estes aspectos, o “bom trabalho”, além da conduta ilibada, é entendido como fator de continuidade no cargo e na mobilidade e promoção para outras Secretarias, Prefeituras, e esferas de governo em associação com o Prefeito e o grupo político pertencente. Contudo, a vinculação ao Prefeito como modo de acesso às recompensas forma a natureza incerta desta dimensão por conta dos revezes da arena política, ou seja, o condicionamento das retribuições aos sucessos eleitorais e as configurações futuras das forças políticas é fonte de insegurança e incerteza para os servidores, caracterizando a loteria de vida como acordo político-administrativo.

Ao examinar a retribuição monetária dos servidores, foi notado que os Secretários recebem aproximadamente três vezes mais que os Subsecretários, sendo esta discrepância origem da incompatibilidade expressa ou aludida como contrapartida às rotinas intensas de trabalho. Neste cenário, o caráter de auto sacrifício e abnegação pelos interesses públicos também se apresentou como suporte à continuidade administrativa: a contribuição com a sociedade, o impacto na vida das pessoas, o respeito com a sociedade. Além disso, foi observado outra variação da barganha “nobres obrigados”, na qual a restrição monetária no cargo é uma troca realizada pela expectativa de boas oportunidades esperadas em algum futuro próximo em postos no serviço público, no mercado privado e no terceiro setor, sendo o governo presente entendido como “vitrine” pelo lugar de distinção em uma Região Metropolitana.

Quanto à dimensão competência, por sua vez, identificou-se que dez dos quinze servidores entrevistados tiveram como origem profissional a administração municipal, dos quais oito exerciam atividades afins com as políticas públicas ou processo (finanças, contabilidade, etc.) em atuação. Da mesma maneira, caracteriza-se dois dos três oriundos do setor privado e um dos dois do Poder Legislativo. Sob o aspecto da formação educacional, além

disso, todos os servidores possuíam ao menos o nível de graduação e onze de pós-graduação, notando-se a vinculação entre a área de formação e as políticas ou processo em exercício. Assim, ao englobar experiências profissionais e formação educacional, corrobora-se o entendimento dos conhecimentos técnicos como base fundante das competências demandas pelo Prefeito.

Sob o aspecto dos papéis e funções desempenhados, foi possível reafirmar a relevância da competência técnica, a qual mescla-se e dá suporte a iniciativa individual, a criatividade, ao empreendedorismo, e outros componentes pertencentes a ênfase gerencial pelos resultados identificados. Sobre este, percebeu-se o esforço de buscar alternativas a fim de prover serviços e políticas, em um contexto de austeridade, também em conjunto com outras esferas de governo, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. A necessidade da entrega criativa, por outro lado, demonstrou as habilidades de articular e negociar interesses variados e com diferentes mundos (HOOD; LODGE, 2006). Além disso, em um contexto de proximidade entre os atores políticos, característica do nível municipal, e a permeabilidade deste governo municipal, foi notado a relevância dada as competências de leitura e ação em um ambiente de incertezas e riscos políticos.

Quanto a dimensão lealdade ou responsabilidade, por fim, notou-se que, embora a relação de confiança em face do Prefeito seja elemento forte e dominante, ela se define antes por uma parceria nas políticas públicas que aos compromissos partidários, na qual os servidores assumem o compromisso de atuar de acordo com as diretrizes e desejos do político eleito. A existência dependente do Prefeito no sentido da direção dada às organizações e às políticas, por sua vez, estrutura-se a necessidade de um relacionamento de confiança e confiança entre as partes, compondo a barganha parceria. Somado a este acordo, percebe-se um compromisso relacionado ao desempenho individual, mesmo que difuso e subjetivo. Neste, além da supervisão feita pelo Prefeito por meio da cobrança de demandas e acompanhamento do desenvolvimento das atividades, destaca-se o papel do *feedback* dado pela população e pelo legislativo como termômetro.

## 6 CONCLUSÃO

O relacionamento entre Política e Administração no topo hierárquico do governo municipal analisado apresenta a continuidade da estrutura tradicional de obediência à autoridade por meio de um controle de curto prazo do Prefeito sobre servidores, e com as características de confiança destes em face daquele, ou seja, uma relação de confiança em que se assume as vontades e objetivos do político eleito como guia de orientação. A forma específica desta dinâmica, por outra via, sofreu incisiva influência gerencial, ou da NPM, em que a continuidade do controle político do sistema de patronagem, e as respectivas vantagens e oportunidades, foi reconstruída pelo foco nos resultados, na agilidade e na solução criativa em detrimento dos impedimentos da administração pública, como as recentes restrições orçamentárias. Associado a isto, foi concluído no exame dos valores ou princípios tecnocráticos a participação destes na composição de certo nível de autoridade e independência profissional na interface com o Prefeito, sendo notado uma cosmovisão gerencial tendo como base os conhecimentos técnicos.

Acompanhando a indispensabilidade de uma relação de confiança com o Prefeito, foi constatado a instabilidade e incerteza da arena pública como a ordem de precedência sobre a dimensão recompensa, em que as retribuições dadas aos servidores são condicionadas ao destino político do político eleito e das configurações políticas futuras. Somando-se a isto, notou-se a competição aberta pelos entrantes laterais aos cargos do topo hierárquico como forte componente, na qual a confiança do político eleito mescla-se com critérios como os conhecimentos

técnicos, experiências no mesmo processo ou área de políticas públicas e nas entregas individuais. A permanência e o prosseguimento do acordo entre as partes, que suporta a continuidade da administração pública, por sua vez, tem como um dos elementos centrais as recompensas subjetivas recebidas, envolvendo valores referentes tanto ao status pessoal quanto à auto-abnegação pelo interesse público, a barganha “nobres obrigados”.

Quanto a dimensão competência, e em discordância com a visão recorrente dos municípios brasileiros, foi observado a alta institucionalização de uma administração de inspiração weberiana, ou seja, tendo o conhecimento técnico como base, sendo verificado o alto nível de formação acadêmica e a concordância entre formações e os cargos de trabalho. Amparando-se nestes conhecimentos, e não em detrimento, a influência gerencial foi evidenciada pela ênfase nos resultados, também sendo mobilizada como estratégia de sobrevivência dos servidores em um ambiente marcado pelas incertezas e a grande competição. Realça-se que a instituição de métodos gerenciais de trabalho é um movimento antes em construção e em andamento que construído e consolidado, também dado as dificuldades de alinhamento entre a tradição do controle político e os instrumentos gerenciais de controle.

Sob o aspecto das lealdades ou responsabilidades, notou-se o compromisso atrelado a dependência do serviço público em relação ao Prefeito na supervisão das atividades, envolvendo um senso de confiança, confidencialidade e parceria entre as partes. Ao contrário da maior autonomia apregoada pela NPM, em que o servidor seria controlado por meio da avaliação metas e objetivos de médio prazo, o Prefeito possui um papel fundamental e próximo na direção das Secretarias e na definição das políticas, sendo este compromisso também vinculado ao *feedback* informal sobre o desempenho administrativo.

De forma global, as influências gerenciais nas relações entre Política e Administração ocorreu dos seguintes modos: a reconstrução do sentido do controle político do Prefeito pela demanda de resultados e eficiência; a soma da necessidade tradicional de estar em uma rede política de confiança ao desempenho individual criativo e empreendedor; a necessidade de perfis com alta formação educacional e com experiências sólidas nas áreas ou processos de atuação como base para a provisão de políticas e serviços ágeis e com grande dimensão para a população; o desenvolvimento, mesmo que incipiente e ainda difuso, de instrumentos de controle e responsabilização gerencial como modo de compromisso da responsabilidade dos servidores perante o Prefeito.

Em conjunto com estas conclusões, foi inferido certa hibridização entre a lógica política e administrativa no topo hierárquico, na qual o Prefeito é tido como “gestor maior”, tornando complexo discernir até que ponto as intervenções e comandos são manifestações de uma função e lógica ou de outra. Mesmo considerando os ganhos em desempenho que uma micro-gestão diária orientada a resultados possa trazer, o não discernimento das duas esferas torna dificultosa a transparência das ações da administração pública perante a sociedade, ou mesmo aos servidores em atuação, podendo as medidas políticas trajar vestes que não lhe pertencem. Do mesmo modo, pode-se aumentar a influência política dos administradores públicos pela via informal e tácita, como ocorrido na Holanda nas décadas de 1960 e 1970, na passagem do isolamento para o maior direcionamento dos servidores pelo sistema político (SALOMONSEN; KNUDSEN, 2011). Porém, dentro de um contexto em que a responsividade já é a forma corrente, como o caso do governo municipal brasileiro, o movimento pela profissionalização dos servidores poderia se reverter, ou se camuflar, na maior influência política por parte dos próprios, borrando e ofuscando os dois domínios.

Os questionamentos e considerações desta investigação apontam para novas perguntas a serem analisadas. A participação de certos servidores indicados do alto escalão, com grandes responsabilidades na provisão de aconselhamento perante as políticas públicas e auxiliando na supervisão ou coordenação política, sendo encontrados com diferentes nomenclaturas nos go-

vernos municipais, coloca como questionamento com o que contribuem e interferem no relacionamento triplo que se forma com atores político-administrativos. Notou-se a aproximação entre os Assessores Executivos no *locus* aos definidos como *special adviser* ou *political advisers* dos países anglófonos, sendo a participação destes aumentada como forma de aumentar a responsividade política na administração contemporânea, investigada, por exemplo, por De Visscher e Salomonsen (2013) e Shaw e Eichbaum (2017).

Quanto a dimensão recompensa, investigações posteriores poderiam enfocar os *networks* políticos que estruturam a mobilidade dos servidores comissionados entre Prefeituras e outros níveis de governo, também tendo em vista a importância deste mecanismo como expectativa e recompensa dos servidores, a fim de analisar o nível de incerteza e competição que estas redes comportam aos servidores. Quanto a dimensão competência, no que lhe concerne, ao concluir fortes elementos de inspiração weberiana no alto escalão municipal, pode-se questionar se o topo é indicativo do serviço público como um todo ou se preenche o vácuo na provisão das habilidades técnicas dos níveis abaixo. Seja a resposta uma ou outra, estudos posteriores poderiam aprofundar a análise da dinâmica das barganhas que constituem o sistema de patronagem municipal.

Em relação à dimensão lealdade ou responsabilidade, uma forma complementar de investigação poderia ser feita por meio dos valores recíprocos entre políticos e administradores como foco de análise. Nota-se a compreensão do compromisso com o sistema político por meio de conceitos como responsividade, competência neutra, impessoalidade e valores públicos (HAIDAR; SPOONER, 2017; HARTLEY et al., 2015), podendo servir em conjunto com as quatro concepções de Hood e Lodge (2006). Sob o aspecto metodológico, por fim, assume-se como benéfico a maior amplitude de sujeitos que podem ser abrangidos por meio do uso de questionários, evidenciado pelo estudo de De Visscher e Randour (2014), envolvendo o cálculo de frequências, médias e desvio padrão, e sendo utilizado como forma complementar e comparativa aos outros tipos de dados, como entrevistas e documentos secundários. Deste modo, além de aumentar a representatividade do estudo, o encontro entre diferentes tipos de dados é oportuno a fim de permitir maior comparatividade das informações.

<sup>1</sup> As referências à profissionalização são utilizadas neste estudo no sentido do desenvolvimento, em certo grau, de uma esfera administrativa independente da influência político-partidária, podendo ser entendida tanto por meio de uma aproximação com a burocracia weberiana quanto com a concepção gerencial da *New Public Management*.

<sup>2</sup> Responsividade é entendida como a orientação que visa atender sobretudo os objetivos definidos pelos políticos eleitos, utilizada normalmente mediante indicações para os altos postos, e sendo um conceito definido em oposição à competência neutra que poderia se opor a transformações e rupturas em um governo (ABERBACH; ROCKMAN, 1994).

## REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? **Governance**, v. 7, n. 4, p. 461-469, 1994.
- ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. The past and future of political-administrative relations: Research from bureaucrats and politicians to in the web of politics—and beyond. **Intl Journal of Public Administration**, v. 29, n. 12, p. 977-995, 2006.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun., p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.
- ARAYA, I. A. Comparative Political Elites. Forthcoming In: Farazmanda, A. (Ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing. 2018. p. 1-8. Disponível em:

<<http://nebula.wsimg.com/ce3b61d8c16d2a053131930b98f0d2ff?AccessKeyId=07E8C137AB6C1F9D5335&disposition=0&alloworigin=1>>. Acesso em 10 de Nov. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Ed. 70, 2006.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. **Public administration**, v. 81, n. 1, p. 1-17, 2003.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil. Uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p.120-157, 2010.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 95-146, 2002.

BURNS, J. P.; WEI, L.; PETERS, B. G. Changing governance structures and the evolution of Public Service Bargains in Hong Kong. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 1, p. 131-148, 2013.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. Descentralização e Financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 9, n. 2, p. 87-104, 2010

DE ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, 2012.

DE VISSCHER, C.; SALOMONSEN, H. H. Explaining differences in ministerial ménages à trois: multiple bargains in Belgium and Denmark. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 1, p. 71-90, 2013.

DE VISSCHER, C.; RANDOUR, F. The reform of the Belgian federal administration 10 years on: what balance has been achieved between operational autonomy of top managers and the supervision carried out by the horizontal ministerial departments? **International Review of Administrative Sciences**, v. 80, n. 1, p. 33-51, 2014.

DIAS, L. N. da S. et al. Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 24, n. 63, p. 206-218, 2013.

FREITAS, D. B. de J.; PEREIRA, J. R. Administração pública gerencial em municípios mineiros: uma avaliação por meio de indicadores. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, v. 33, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Editora, 2009, p. 1-16.

GRIN, E. J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRINDLE, M. S. Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. **Faculty Research Working Paper Series**, RWP 10-025. 2010.

HONDEGHEM, A. Changing public service bargains for top officials. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 2, p. 159-165, 2011.

H AidAR, A.; SPOONER, K. Neutral-Neither Trustees nor Hired Guns: The Experiences and Preferences of Local Government Councillors of NSW Australia. **Australian Journal of Public Administration**, v. 76, n. 4, p. 495-510, 2017.

HARTLEY, J. et al. Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 195-211, 2015.

HOOD, C. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. **International Public Management Journal**, v. 3, n. 1, p. 1-22, 2000.

HOOD, C. Control, bargains, and cheating: The politics of public-service reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 3, p. 309-332, 2002.

HOOD, C.; LODGE, M. **The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

- KAMEIYA, M. Y.; ROMEIRO, M. do C.; KNIESS, C. T. Boas práticas em gestão de projetos: um estudo na prefeitura de Praia Grande. **Revista de Administração da UFSM**, v. 10, n. 5, p. 870-887, 2017.
- LAMELO, T. M. et al. Processo seletivo público para escolha de secretário municipal: análise da experiência da cidade de Londrina, PR. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, n. ed especial, p. 235-258, 2017.
- MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.
- MELLO, D. L. De. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 79-96, 2001.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.
- PESSOA, E. O Leviatã em Ação: Gestão e Servidores Públicos no Brasil - De 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO, J. C. Jr.; BERCOVICI, G. (Orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013. p. 165-207.
- RAMOS, C.; SCROLLINI, F. Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, v. 22, n. 1, p. 11-36, 2013.
- RAMOS, C.; MILANESI, A. Public Management Models, Latin America. In: A. Farazmand (ed.), **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. Cham: Springer International Publishing, 2017. p. 1-8.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- SANTOS, A. M. dos. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. **Opinião Pública**, v. 19, n. 1, p. 01-20, 2013.
- SHAW, R.; EICHBAUM, C. Politicians, political advisers and the vocabulary of public service bargains: Speaking in tongues?. **Public Administration**, v. 95, n. 2, p. 312-326, 2017.
- STEEN, T.; VAN DER MEER, F. Public service bargains in Dutch top civil service. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 2, p. 209-232, 2011.
- SVARA, J. H. The search for meaning in political-administrative relations in local government. **Intl Journal of Public Administration**, v. 29, n. 12, p. 1065-1090, 2006
- TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.