

# Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros

André Marengo<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: amarencoufrgs@gmail.com

## APRESENTAÇÃO

**P**rocedimentos de seleção, carreiras profissionais e escolaridade de burocracias públicas possuem relação com capacidades estatais para a implementação de políticas governamentais? Burocracias profissionais racionalmente orientadas continuariam sendo o modelo mais eficiente para a gestão de políticas públicas? Qual a escala adquirida por processos de profissionalização de burocracias em governos municipais no Brasil? Analisando municípios brasileiros, é possível associar a adoção de políticas urbanas com a presença de indicadores de mérito e carreiras profissionais no serviço público destas administrações?

A primeira parte do artigo procura desenvolver uma discussão com a literatura, tendo por ponto de partida uma revisão de trabalhos sobre capacidades estatais. Na sequência, procurou-se fixar os parâmetros para um recorte analítico de diferentes modelos de burocracias públicas, finalizando com a relação entre burocracia governamental e capacidade estatal. Na segunda parte, passou-se à análise dos dados disponibilizados pela base MUNIC/IBGE sobre municípios brasileiros. Foram sistematizadas informações sobre *status* profissional e escolaridade de funcionários públicos na administração direta dos 5,5 mil municípios brasileiros. Tomando os “estatutários com formação superior” como *proxy* para identificar burocracia profissional, buscou-se identificar a escala de sua participação no serviço público municipal e

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 60, nº 4, 2017, pp. 1025 a 1058.

a medida em que maior proporção de funcionários recrutados por concurso, com estabilidade no cargo e escolaridade superior pode ser associada à maior frequência na implementação de uma agenda de legislação e *policies* urbanas.

## CAPACIDADE ESTATAL IMPORTA?

Há uma longeva tradição de investigação política com agenda orientada para o exame das relações entre *state capacities* e um conjunto de resultados, como controle da violência (Huntington, 1968), desempenho econômico (Evans, 1995; Evans e Rauch, 1999; Gaspar, Jaramillo e Wingender, 2016; Centeno, Kohli e Yashar, 2017), prosperidade (Acemoglu e Robinson, 2012; Besley e Persson, 2014a), consolidação de democracias (Tilly, 2007) ou qualidade institucional (Rothstein, 2011). Em direção equivalente, diversos estudos têm explorado a relação entre capacidades estatais e a implementação de políticas públicas no Brasil (Fiani, 2014; Gomide, Silva e Pires, 2014; Gomide e Boschi, 2016; Souza, 2016). O *puzzle* aqui reside no desafio em equacionar a multidimensionalidade presente no conceito de capacidade estatal, englobando meios legais, coercitivos, fiscais, políticos e administrativos (Cingolani, 2013). Problema recorrente nesta literatura tem consistido em replicar uma relação circular entre os *meios* necessários para a provisão de capacidade estatal, como coerção, leis, burocracia administrativa, com os *resultados* gerados por sua disponibilidade como ampliação da arrecadação fiscal, potencial para regulamentação da produção e investimento, serviços públicos, legitimidade institucional (Besley e Persson, 2009, 2014b; Cingolani, 2013; Cingolani, Thomsson e Crombrughe, 2013).

Nesta perspectiva, para evitar esta circularidade meios/resultados no uso analítico do conceito de capacidades estatais, adotou-se opção metodológica que consiste em empregar sentido restrito a “capacidades estatais”, delimitando-a ao isolamento de meios ou recursos que ampliam o poder de agência governamental (Grin, 2012). Seguindo Tilly (2007), capacidade estatal corresponde aqui a intervenção de agentes governamentais capaz de promover alteração na distribuição prévia de recursos não estatais. Conforme Besley e Persson (2009), o ponto nevrálgico desta alteração reside na capacidade fiscal para gravar e arrecadar tributos. Hendrix (2010) associa capacidade estatal a uma combinação entre taxaço fiscal em relação ao produto interno bruto e qualidade burocrática necessária para arrecadação eficaz. Nesta pers-

pectiva, para tributar, codificar leis e regulamentos e garantir *compliance* às normas legais e ofertar bens públicos, organizações estatais precisam dispor de agentes dispostos a empregar meios como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, ainda que isto resulte em alterar prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente atribuídos. Desta forma, este trabalho segue literatura com agenda de estudos orientada para o desempenho da organização burocrática e seu impacto sobre as habilidades do Estado para implementar políticas (Selznick, 1984; Geddes, 1986; Evans, 1995; Olsen, 2005; Besley e Persson, 2009; Hendrix, 2010; Evans, Huber e Stephens, 2017).

### POLÍTICOS VERSUS BUROCRATAS: AINDA O SÉCULO DE WEBER?

Processos de *state-building*, combinando ampliação de agências burocráticas, com massificação e democratização da política, trouxeram para o centro da arena governamental problemas de delegação decorrentes da relação entre políticos eleitos e funcionários burocráticos: como assegurar que servidores de carreira, não submetidos ao crivo do voto, mas dotados de informação assimétrica e capacidade de coordenação, submetam-se a autoridades governamentais ou legislativas e implementem políticas e decisões majoritárias (Niskanen, 1971; McCubbins e Schwartz, 1984; McCubbins, Noll e Weingast, 1987)?

Problemas de delegação resultantes de interações de políticos eleitos com funcionários técnicos de carreira modelaram diferentes respostas institucionais orientadas por um *trade-off* entre a opção por (a) competência técnica ou (b) controle e lealdade de funcionários dotados de *expertise*, informação e coordenação que os torna potenciais usurpadores de processos de *policy-making* (Moe, 2012). Há uma longa tradição de análise fixando-se na caracterização de burocracias governamentais como constituídas por agentes racionais movidos pelo autointeresse: Tullock (1965) descreve servidores públicos como orientados por oportunidades de carreira; Downs (1967) identifica o crescimento excessivo, propensão à captura, baixa *accountability* e redução de efetividade de agências governamentais como consequências da delegação de atribuições para órgãos burocráticos; para Niskanen (1971) estes seriam intrinsecamente maximizadores de orçamentos, incrementando gasto e ineficiência; paralelo, investigações revelaram o alto custo de controles *ex-post* sobre burocracias (McCubbins e Schwarz, 1984; Clinton, Lewis e Selin, 2014; Lewis e Selin, 2015).

Durante parte do século XIX, o *spoil system* inaugurado por Jackson durante sua gestão na Presidência dos EUA (1829/37) constituiu um exercício tentativo para equacionar processos de delegação entre políticos e burocratas. “Burocracias representativas”, condicionadas estritamente à discricionariedade das autoridades governamentais, através da possibilidade de sua remoção e substituição a cada *turnover* governamental, seria a resposta para assegurar o enquadramento de funcionários do Estado aos ditames da competição eleitoral e das preferências majoritárias (Carpenter, 2001; Peters, 2001; Peters e Pierre, 2010; Rouban, 2010).

O *Pendleton Act*, de 1883, marca uma reversão neste ciclo, com a introdução da obrigatoriedade da realização de concursos públicos para o recrutamento de funcionários na administração federal norte-americana (Peters e Pierre, 2010). A ele segue-se o Lloyd-La Follette Act (1912) com medidas de proteção contra a demissão de servidores civis, e o Hatch Act (1939), limitando atividades políticas de funcionários governamentais (Carpenter, 2001; Huber e Ting, 2015). No início do século XX, a ênfase conferida pela administração Wilson à separação entre política e burocracia, entre carreira administrativa e influência partidária e a valorização do acesso universal baseado em mérito, marcam o início de um *século de Weber*, no qual recrutamento meritocrático e normas impessoais constituíram a solução adotada nas democracias representativas para responder ao dilema de delegação políticos *versus* burocratas e a garantia de padrões de eficiência nas políticas públicas (Kettl, 2006).

Esperava-se com isto que burocracias profissionais devessem ser mais eficientes, sobrepondo-se a outras formas de organização administrativa. A racionalidade burocrática teria resultado da economia monetária, permitindo a substituição de prebendas por salários como recompensa a agentes públicos, bem como a previsibilidade para carreiras profissionais de longo prazo (Weber, 1984; Bendix, 1964). Paralelo, estaria fundada, segundo Weber, em dois pilares: (i) recrutamento meritocrático combinado a carreiras profissionais de longo prazo e, (ii) a observância, pelo funcionário burocrático, de um conjunto de protocolos *ex-ante*, como normas escritas, hierarquias funcionais e impessoalidade, reduzindo a discricionariedade em suas ações e decisões e ampliando a eficiência em seus resultados, baseados em critérios e escolhas técnicas (Weber, 1984:716-753).

Para Silberman (1993) em contraste com o isomorfismo prognosticado por Weber e reafirmado em Di Maggio e Powell (1983), a racionalização burocrática teria produzido diferentes configurações: na França, Alemanha ou Japão, o *civil service* adquiriu formas próximas ao modelo *weberiano*, organizando-se em carreiras burocráticas longas e previsíveis, ingresso precoce, hierarquias fixas, conhecimento e *expertise* adquiridos a partir da experiência administrativa, salários e promoções internas orientados como incentivos à *seniority*. Distintos seriam os modelos observados nos Estados Unidos, no Reino Unido, no Canadá e na Suíça, onde *skills* adquiridos a partir de experiência profissional externa à administração pública, ingresso tardio, mobilidade lateral, hierarquias e princípio de antiguidade frágeis, maior discricionariedade e autonomia dos agentes públicos, resultaram em carreiras *flexíveis* e de tipo *fast-track*. Modelos administrativos configurados por carreiras burocráticas seriam mais prováveis em situações de elevada incerteza política, imprevisibilidade/instabilidade na sucessão governamental e escala de *accountability*. Alta incerteza em países como França e Japão durante o século XIX teria incentivado a escolha por burocracias estáveis e orientadas por normas “escritas e exaustivas” e, portanto, menos submetidas à influência de políticos eleitos. Huber e McCarty (2004) indicam ainda que políticos delegariam prerrogativas para burocracias profissionais e com alta capacidade quando estas fossem mais próximas ideologicamente de suas preferências e possuíssem dispositivos de monitoramento, controles *ex-post* e potencial de punição. Para Huber e Ting (2015) políticos precisam escolher entre maximizar a provisão de bens públicos a médio ou longo prazos, reforçando burocracias profissionais, ou a oferta de bens privados, ampliando retornos de curto prazo, como sua própria reeleição. Optar por retornos de longo prazo, reforçando o insulamento do serviço público, implementando seleção e promoção por mérito e salários competitivos dependeria dos graus de competição eleitoral e de escolhas a serem efetuadas por uma eventual vitória da oposição.

No Brasil, esforços na direção da fixação de carreiras profissionais na burocracia pública podem ser mais sistematicamente identificadas a partir da década de 1930 (Gouvea, 1994; Abrucio, Pedroti e Pó, 2010; Pacheco, 2010; Olivieri, 2011). Iniciativas como a introdução de um título específico sobre o serviço público na Constituição de 1934, criação do Conselho Federal do Serviço Público e a Lei do Reajustamento, em 1936, a obrigatoriedade de realização de concurso público, introduzida na Constituição de 1937, a criação do Departamento Administrati-

vo do Serviço Público (DASP) em 1938, visando padronizar procedimentos de gestão de pessoal na administração pública (promoções, transferências, medidas disciplinares), desenham núcleos de racionalidade burocrática no Estado brasileiro (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010; Pacheco, 2010). Esforços de profissionalização da administração pública seguem, desde então, um padrão de *sístoles e diástoles*, com expansão e retração no rigor empreendido na adoção de impessoalização burocrática: o fim do Estado Novo, em 1945, testemunha um esvaziamento do DASP, cancelamento de concursos e a efetivação dos interinos e extranumerários; o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (1952) reafirma a obrigatoriedade do concurso público para ingresso na carreira pública, princípio atenuado na prática ou por expedientes como a Lei 4.069, de 1962 (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010). O produto parece ser um *híbrido* com órgãos caracterizados por recrutamento meritocrático e impessoal, ao lado de áreas marcadas por patronagem e discricionariedade na seleção de pessoal administrativo. Finalmente, a Constituição de 1988 fixa a exigência de concurso para ingresso no serviço público e amplia procedimentos de controle externo e transparência sobre a administração (*idem*). Embora tenham sido mantidas exceções, na forma dos cargos de “livre nomeação” (D’Araujo, 2007; Praça, Freitas e Hoepers, 2011; 2012; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014), pode-se afirmar que comparativamente a outras experiências na região, o Brasil tenha alcançado alta profissionalização na administração pública (BID, 2007; Pacheco, 2010).

Contrariando em parte os prognósticos vaticinados por Max Weber, burocracias profissionais terminaram sendo desafiadas em sua eficiência na gestão da administração pública. Se a *discricionariedade* do *civil service* constituía o problema a ser solucionado pela resposta *weberiana* de mérito mais normas, a *captura* de agências públicas por funcionários dotados do controle de informação técnica e potencial para resolução de coordenação coletiva representou um efeito não previsto da racionalidade burocrática, com impactos na redução da eficiência esperada nos resultados apresentados pelo serviço público (Miller e Moe, 1983); Salários e carreiras profissionais de longo prazo terminariam reduzindo incentivos para desempenho individual; especialização e hierarquias funcionais, ao reforço de corporativismo e disputas orçamentárias; aplicação impessoal de regras, redundando em rigidez e multiplicação de rotinas; recrutamento meritocrático, traduzindo-se em menor flexibilidade para inovação técnica (Pacheco, 2010a).

Trocando controles *ex-ante* (normas detalhadas), por *ex-post* (avaliação de desempenho), supervisão hierárquica por competição entre agências e carreiras de longo prazo por flexibilidade na seleção e substituição de funcionários, contratos temporários e incentivos baseados em *profit-seeking*, administrações orientadas para o New Public Management pretenderam sinalizar o nadir da *burocracia weberiana* (Bevir, Rhodes e Weller, 2003; Lapsley, 2008). No Brasil, a tentativa mais sistemática de introduzir princípios gerenciais na administração pública, ocorreu com a “Reforma Bresser”, implementada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, em 1995. O núcleo desta proposta consistiu em distinguir diferentes níveis da atividade pública: (i) núcleo estratégico, conformado pelos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Forças Armadas, a serem mantidos como propriedade estatal e forma de administração mista burocrática e gerencial; (ii) atividades exclusivas do Estado, relacionadas a controle, fiscalização, segurança, com propriedade estatal e administração gerencial; (iii) atividades não exclusivas, representadas pelas Universidades, hospitais públicos, centros de pesquisa, museus, adotando formas de propriedade “pública não-estatal” e administração gerencial; e, finalmente, (iv) atividades voltadas à produção para o mercado, como as empresas estatais, a serem transferidas para propriedade privada (Bresser Pereira, 2000; 2001; 2007; Bresser Pereira e Pacheco, 2005; Garces e Silveira, 2002). Ênfase exclusivamente fiscal empregada pela iniciativa governamental e pressões corporativas foram apontadas como fatores a explicar o insucesso na implementação destas reformas (Rezende, 2001, 2002; Bresser Pereira, 2007; Martins, 2007; Abrucio, 2007; Abrucio e Gaetani, 2008; Matias-Pereira, 2008; Abrucio, Pedroti e Pó, 2010).

Embora o desenvolvimento de organizações administrativas públicas não tenha cumprido a predição weberiana – a eficiência permitida pela racionalidade burocrática profissional promovendo o desaparecimento de modelos concorrentes e a convergência para a burocracia meritocrática –, tampouco as pressões fiscais, mudanças demográficas e inovações tecnológicas parecem ter sido suficientes para provocar uma substituição completa das velhas burocracias *weberianas*, por novos arranjos *gerenciais* (Kettl, 1997; Brans, 2010; Toonen, 2010; De Bonis e Pacheco, 2010). A troca de “normas” por “resultados” como parâmetro para avaliar a conduta de burocratas públicos – embora corresponda às exigências de flexibilidade esperadas para as organizações governamentais – não gerou respostas para problemas efetivos a ela associados, como o que deve ser medido (produtos *versus* impactos), em qual



escala de tempo (curto ou longo), com sanções positivas ou negativas (Behn, 2004), bem como os *efeitos perversos* derivados da introdução da mensuração de resultados. Por outro lado, recrutamento meritocrático e carreiras profissionais mostram resiliência, ao menos até que se encontrem modelos alternativos capazes de oferecer garantias contra a discricionariedade de autoridades governamentais na contratação de gestores públicos.

Procurando captar a diversidade de configurações organizacionais nas instituições governamentais em 18 países da região, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2007) desenvolveu uma taxonomia do serviço civil, considerando duas dimensões: autonomia e capacidade funcional das burocracias governamentais latino-americanas. Por *autonomia*, foram enquadradas a existência de garantias profissionais contra a discricionariedade governamental e a rotatividade de pessoal, como seleção meritocrática e proteção à carreira funcional; *capacidade funcional* corresponderia à existência de incentivos para o desempenho, como procedimentos de avaliação.

Empregando estas coordenadas, este estudo identificou quatro modelos *básicos* de estruturas burocráticas (BID, 2007:69-73):

- Burocracias *administrativas*, caracterizadas por baixa capacidade funcional e elevada autonomia, em que servidores possuem estabilidade ou outras garantias contra demissões, mas apresentam reduzidos índices de capacidade técnica, presente em burocracias na Argentina, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.
- Burocracias *clientelistas*, resultado da combinação entre baixa autonomia e baixa capacidade técnica. São removidos do posto com facilidade e não apresentam prospectos de mérito profissional, localizados em órgãos governamentais na América Central, República Dominicana, Paraguai e setores da burocracia na Argentina, Colômbia, Peru e Uruguai.
- Burocracias *paralelas*, presentes na forma de gestores contratados para o cumprimento de projetos específicos, com base em suas aptidões técnicas. Flexibilização nas garantias de autonomia e capacidade técnica elevada, encontradas em órgãos executores de financiamentos internacionais ou fundos de investimento social.



- Burocracias *meritocráticas*, identificadas por uma combinação de forte autonomia, assegurada por carreiras estáveis a longo prazo e elevada capacitação técnica, fundada em seleção meritocrática e podendo ser isoladas em setores da administração federal brasileira, administração central chilena, burocracias tributárias no Chile, no Peru e no México.

Para além de uma tendência linear em direção à uniformidade ou convergência em torno a um modelo burocrático, este quadro revela cenário no qual se combinam diferentes padrões de organização administrativa – *spoil system*, profissional, gerencial.

### BUROCRACIAS PROFISSIONAIS INCREMENTAM STATE CAPACITIES?

Como diferentes tipos de burocracia pública podem afetar a *capacidade estatal* para promover a implementação de políticas públicas? Esforço sistemático para desvendar esta pergunta foi elaborado por Evans e Rauch (1999), identificando uma associação entre profissionalização do serviço público e desempenho econômico. Para isto, os autores construíram uma “escala weberiana” para medir níveis de profissionalização verificados no serviço público em uma amostra de 35 países em desenvolvimento, no intervalo entre 1970 e 1990. Como indicadores foram utilizados recrutamento meritocrático e carreiras profissionais de longo prazo no serviço público. Os resultados encontrados revelaram uma correlação positiva ( $r = 0,67$ , significativa a 1%) entre os valores da “escala weberiana” e crescimento econômico, medido pela variação no PIB *per capita* no período. Paralelo, os autores descartaram um papel “interveniente” da burocracia “weberiana” sobre o crescimento econômico, baseado na suposição de que aquela emergisse em condições mais elevadas de prosperidade econômica, expressa por desenvolvimento > burocracia weberiana > desenvolvimento: “virtualmente não apareceu associação entre as características weberianas e os níveis iniciais de renda *per capita* nessa amostra de países em desenvolvimento ( $r = 0,05$ )” (Evans e Rauch, 1999:756; tradução livre).

Mais recentemente, Kohli (2010), adaptou a “escala weberiana” como uma *proxy* de “capacidade estatal”, replicando novamente a relação entre qualidade da burocracia pública e indicadores de desempenho econômico de países em desenvolvimento. Igualmente convergentes foram achados de estudo promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, sobre o impacto das instituições políticas sobre po-

líticas públicas na América Latina (BID, 2007). Buscando estabelecer uma relação entre estes tipos de burocracias e resultados de políticas públicas implementadas pelas agências governamentais, o Relatório do BID identificou um conjunto de atributos associados à qualidade destas *policies*: estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, implementação e aplicação efetiva, interesse público e eficiência. Adotando indicadores para mensurar cada um destes quesitos, foram encontradas associações estatisticamente significativas entre eles e a medida do “desenvolvimento do serviço público” (*ibidem*:143). A conclusão foi a de que a profissionalização do serviço público afetaria positivamente a qualidade das políticas públicas. Analisando a implementação de recursos originários de transferências federais para os municípios, Batista (2015) isolou associação entre número de funcionários por habitante, proporção de servidores com escolaridade superior e menor frequência de irregularidades no uso de verbas federais. Marengo, Strohschoen e Joner (2016) observaram incremento na arrecadação de imposto patrimonial urbano em municípios com maior proporção de “estatutários com formação superior”.

Qual a relação lógica entre burocracias profissionais e o incremento na capacidade estatal para implementar *policies*? Em comum, seja na “escala weberiana”, de Evans e Rauch, como nos demais trabalhos acima, uma identificação de graus de profissionalização da burocracia pública a partir de dois elementos principais: recrutamento meritocrático e carreiras profissionais.

Parece possível identificar dois elementos capazes de explicar as conexões entre a racionalização na organização do serviço público e a adoção de determinadas políticas: (1) informação técnica disponível incrementa a influência de burocracias meritocráticas na definição da agenda de políticas públicas; (2) recrutamento meritocrático e carreiras profissionais estáveis ampliam a autonomia destes agentes em relação a ciclos políticos e eleitorais, em especial quanto à adoção de *policies* redistributivas ou regulatórias, que envolvem imposição de custos concentrados, e, portanto, relações de soma-zero entre ganhadores e, especialmente, perdedores dispostos ao veto nestas arenas (Olsen, 2005; Krause, Lewis e Douglas, 2006; Lowi, 2009; Cook, 2010; Evans, Huber e Stephens, 2017); a literatura baseada no modelo principal/ agente insiste quanto ao fato que assimetrias na relação burocratas/políticos conduz a perdas de delegação e ineficiência na promoção de bens e serviços públicos. Ponto cego nesta perspectiva poderia resi-

dir justamente na percepção de que em condições de incerteza e competição eleitoral, *incumbents* priorizariam políticas distributivas e com retorno a curto prazo, enquanto o insulamento constituído por carreiras longas e estáveis mais informação técnica incentivariam escolhas por políticas redistributivas com taxas de retorno a longo prazo, para além dos ciclos eleitorais e políticos.

## PROCEDIMENTOS E RESULTADOS

O objetivo deste trabalho consiste em testar a proposição de que a presença de burocracias profissionais na administração pública amplia a capacidade governamental para a implementação de políticas públicas. Para executar este propósito, foram utilizados os dados da Pesquisa MUNIC/IBGE para o ano de 2012, com informações demográficas, sobre serviços públicos e funcionalismo público para os 5,5 mil municípios brasileiros. Para operacionalizar a categoria “burocracias profissionais”, seguiu-se a literatura, adotando duas dimensões analíticas: (a) autonomia, fundada em carreiras estáveis e recrutamento baseado em mérito; e, (b) capacidade, considerando indicadores de desempenho profissional. Diante da indisponibilidade de informações sobre a adoção de procedimentos de avaliação ou outros indicadores de aferição do desempenho de servidores em todas as administrações municipais, considerou-se a categoria “estatutários com formação superior” como uma *proxy* para a combinação autonomia (estatutário) e capacidade (formação superior). Inicialmente foi empregada estatística descritiva sobre a distribuição dos municípios e perfil dos servidores públicos das administrações municipais, segundo tamanho dos municípios, escolaridade, vínculos e variações estaduais. Na sequência, utilizou-se regressão logística, buscando testar a razão de chance para a implementação de *policies* urbanas conforme a proporção de “estatutários com formação superior” em cada município brasileiro. Para mensurar o possível efeito de explicações rivais, foram consideradas também variáveis demográficas e eleitorais.

## RESULTADOS: OS BUROCRATAS DO BRASIL PROFUNDO

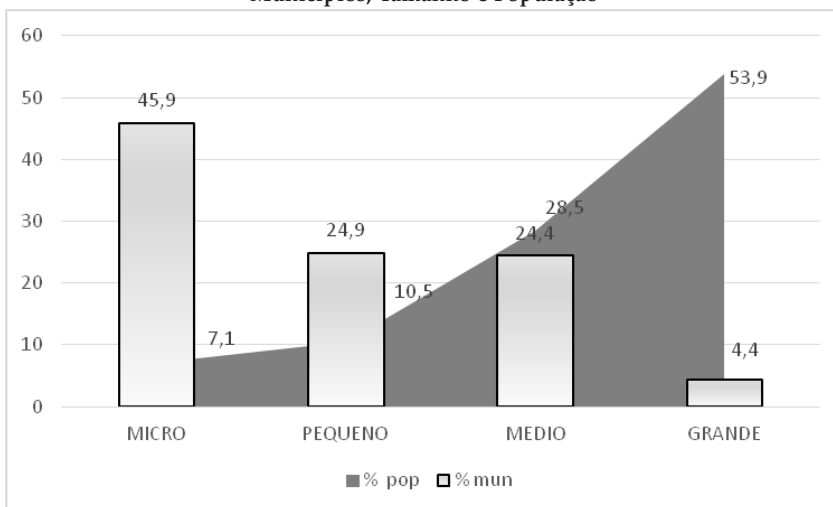
O Brasil possui uma estrutura federativa de governo combinando centralização de recursos fiscais com descentralização política e administrativa. O Governo Federal é responsável por 52% da receita pública, restando 29% para os estados e 18% para municípios. Seu desenho institucional apresenta os contornos de um modelo de *governo dividido*, no

plano vertical e horizontal (Anastasia, Castro e Nunes, 2008; Amorim Neto, 2009).

Em sua estrutura subnacional de governo, está dividido em 26 estados e um Distrito Federal, que escolhem seus respectivos governadores e Assembleias Legislativas. Possui 5.563 municípios, governados por um Prefeito, secretariado e Câmara Municipal, eleita por representação proporcional (Souza, 2003; Almeida e Carneiro, 2003; Kerbauy, 2005; Piquet e Almeida, 2008; Marengo, 2013). Entre esses 5,5 mil municípios, quase metade (45,9%) podem ser classificados como *micromunicípios*, com menos de 10 mil habitantes cada um. Contudo, a população dessas microcidades representa pouco mais de 7% do total dos brasileiros. No extremo oposto, observa-se 245 grandes municípios com mais de 100 mil habitantes, que embora constituindo apenas 4,4% das administrações locais, *concentram mais* da metade da população nacional.

Pelo número e variabilidade de casos, os municípios brasileiros constituem um valioso laboratório para observações, oferecendo oportunidade para detectar-se mudanças em relação a padrões institucionais fixados em interpretações consagradas sobre a política nacional, bem

Figura 1  
Municípios, Tamanho e População

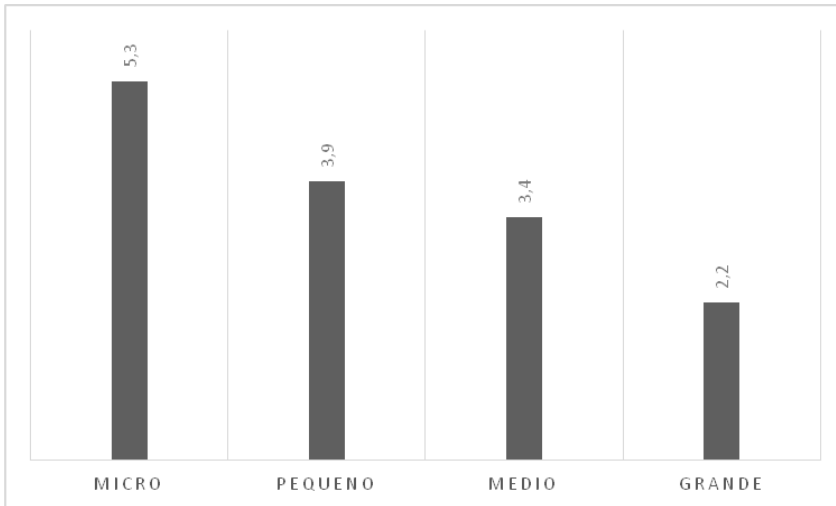


Fonte: MUNIC/IBGE, iPOC-UFRGS.

Classificação: MICRO (até 10 mil habitantes), PEQUENO (entre 10 e 20 mil habitantes), MÉDIO 20 a 100 mil habitantes), GRANDE (mais de 100 mil habitantes).

Figura 2

Funcionários Públicos segundo o Tamanho dos Municípios, em %



Fonte: MUNIC/IBGE, IPOC-UFRGS.

como isolar-se associações entre variáveis demográficas, políticas e administrativas.

A dimensão do serviço público na administração municipal, medido pelo percentual de funcionários públicos municipais em relação à população de cada cidade, apresenta variação decrescente à medida que se desloca dos menores municípios em direção aos maiores. Nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, os funcionários públicos representam 5,3% dos habitantes, caindo para menos da metade desta proporção nos maiores centros urbanos.

Neste ponto, parece sugestivo testar uma associação entre o crescimento na participação relativa de funcionários públicos em relação à população, e o desenvolvimento econômico local, medido pela renda *per capita*. Ou seja, municípios mais prósperos, com economia mais dinâmica, possuiriam maior potencial para arrecadação e receita fiscal, permitindo contratar mais funcionários. Contudo, os coeficientes revelam uma correlação baixa e negativa ( $r = -0,249$ ) (IpoC-UFRGS, 2016). Ou seja, a escala do funcionalismo municipal em relação à população local cresce, à medida que a renda *per capita* diminui. O que, ainda, pode ser interpretado da seguinte forma: menores oportunidades oferecidas pela economia local, maior demanda pela absorção de recursos humanos e criação de empregos na administração pública municipal.

Pode-se obter um quadro mais completo sobre a composição do serviço público nos municípios brasileiros, desagregando a informação sobre os funcionários das administrações diretas locais. A Tabela 1 oferece uma informação sobre o perfil das burocracias municipais, a partir de duas dimensões: escolaridade e a natureza do vínculo profissional.

**Tabela 1**  
**Servidores Públicos Municipais, segundo Escolaridade e Vínculo Profissional**  
**(em %)**

	Sem vínculo permanente	CC	CLT	Estatutário	Total
Sem instrução	0,58	0,13	3,60	2,03	6,34
Ensino fundamental	4,13	2,16	4,39	19,98	30,68
Ensino médio	7,19	5,13	2,60	24,35	39,27
Superior + PG	2,80	2,65	0,35	16,77	22,57
<b>Total</b>	<b>14,7</b>	<b>10,07</b>	<b>10,94</b>	<b>63,13</b>	<b>98,86</b>

Fonte: MUNIC/IBGE, iPOC-UFRGS,

“Estatutários” são os funcionários públicos contratados sob as regras do Regime Jurídico Único, implicando seleção por meio de concurso público e a obtenção da estabilidade no cargo após três anos de estágio probatório; “CLT” corresponde a servidores com contrato de trabalho regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, portadores de direitos trabalhistas e carteira de trabalho assinada, mas sem estabilidade no cargo público; “CC” são funcionários comissionados para o exercício de funções de confiança política, de livre-nomeação pela autoridade governamental, podendo, igualmente, ser removidos por decisão desta autoridade; finalmente, “sem vínculo permanente” são servidores que trabalham por prestação de serviços, sem vínculo empregatício e sem carteira de trabalho assinada. Estão igualmente incluídos nesta categoria autônomos, estagiários, voluntários e aqueles cedidos por outras administrações. A inclusão nas diferentes categorias de escolaridade corresponde à conclusão da 8ª série (para o ensino fundamental), terceira série do ensino médio ou segundo grau (para o ensino médio) ou obtenção do diploma universitário (para superior).

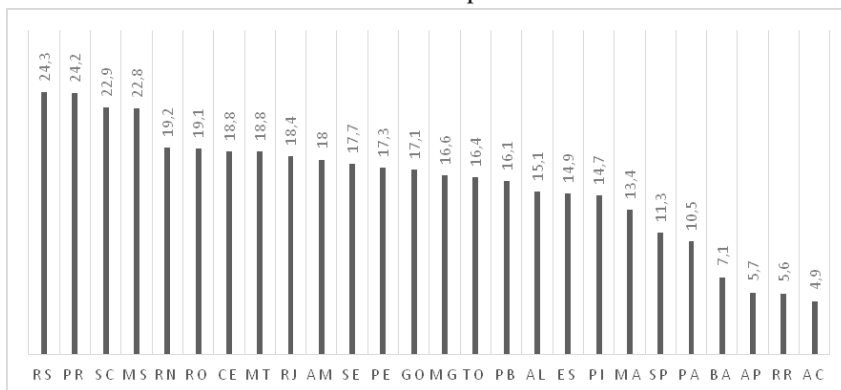
No conjunto, quase dois em cada três servidores municipais integram a categoria dos “estatutários”, tendência reforçada sobretudo após as exigências de concurso público estabelecidas pela Constituição de 1988. Paralelo, o funcionário mediano das administrações municipais

apresenta formação escolar até o ensino médio, padrão observado quando se desagrega a informação por categorias segundo a natureza do vínculo, com a exceção dos “celetistas”. Entre estes servidores, 73% possuem no máximo a conclusão do ensino fundamental, indicando escolaridade mais baixa do que a verificada nos demais funcionários municipais. Dados de Marconi (2010), permitem identificar menor escolaridade entre funcionários municipais em relação aos estaduais ou federais, independente da natureza do vínculo profissional.

A combinação “estatutário” com “formação superior”, pode representar uma *proxy* para a identificação de uma burocracia profissional orientada racionalmente. Embora não existam informações sobre a realização de avaliações periódicas de desempenho – que pudessem associar progressão na carreira a mérito profissional – a obrigatoriedade de ingresso mediante concurso público, somado à estabilidade no cargo, indicam os requisitos de autonomia esperados à constituição de uma burocracia profissional. Paralelo, pode-se associar a formação universitária aos atributos de conhecimento técnico necessários para o desempenho de sua atividade. Assim, o “núcleo duro” desta burocracia *weberiana* nos municípios pode ser estimada em torno a 16% dos servidores municipais.

Esta participação é uniforme, ou apresenta variações quando observam-se diferentes regiões ou estados da Federação? A Figura 3, abaixo, oferece uma primeira aproximação a uma resposta.

**Figura 3**  
**Estatutários com Formação Superior nas Administrações Municipais:**  
**Percentual Médio por Estado**



Fonte: MUNIC/IBGE, iPOC-UFRGS.

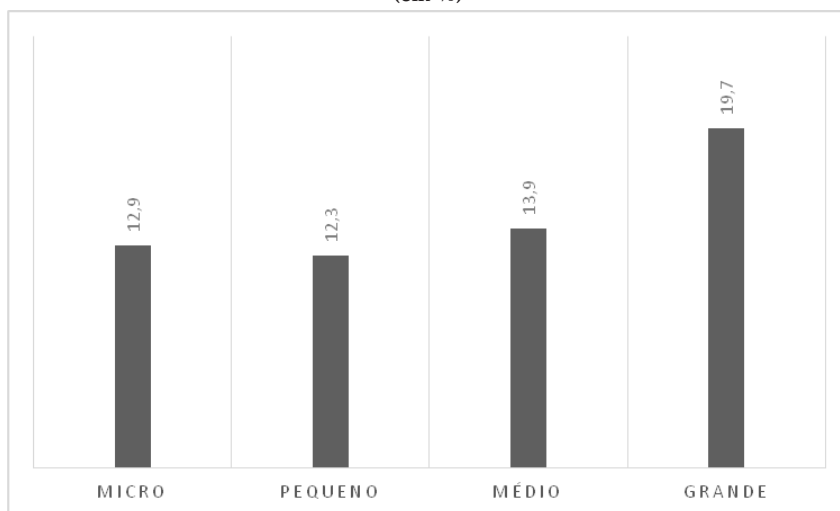


Municípios da Região Sul, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, apresentam os percentuais mais elevados de “estatutários com formação superior” na composição de seu quadro de servidores da administração direta municipal. No extremo oposto, Amapá, Roraima e Acre revelam presença mais residual deste burocrata *weberiano*. Considerando as médias regionais, municípios da Região Sul alcançam 24% de “estatutários com formação superior”, proporção mais elevada quando comparado às médias de administrações nas Regiões Sudeste (23,6%), Centro-Oeste (22,7%), Norte (20,1%) ou Nordeste (18,8%). A dificuldade aqui reside em que a variação observada não acompanha tamanho ou desenvolvimento de cada unidade estadual, o que fica evidenciado pelo fato de que municípios do estado de São Paulo revelam uma participação de estatutários com formação superior inferior ao que se poderia esperar, quando se considera seus indicadores econômicos, populacionais ou de instalações de ensino superior.

Passo adiante em uma radiografia da composição de burocracias municipais é adotado quando se desagrega mais uma vez a informação, considerando a presença de estatutários com nível superior, segundo diferentes tamanhos de municípios. A Figura 4 mostra este dado.

Não existem diferenças salientes na proporção de estatutários com ensino superior em municípios de tamanho “micro”, “pequeno” ou “mé-

**Figura 4**  
**Estatutários com Formação Superior, segundo Tamanho dos Municípios**  
**(em %)**



Fonte: MUNIC/IBGE, iPOC-UFRGS.

dio”, todos com médias inferiores à participação deste grupo em relação ao total dos municípios. Somente ao observar-se as administrações de municípios “grandes”, acima de 100 mil habitantes”, encontra-se um grupo mais numeroso de estatutários com formação superior, próximo a 20% do total dos servidores destes municípios. Para verificar uma possível associação com variáveis demográficas, testou-se a correlação Pearson entre percentual de estatutários com ensino superior e renda *per capita* ( $r = 0,140$ ), índice de desenvolvimento humano ( $r=0,135$ ), proporção de população urbana ( $r = 0,041$ ) e número de habitantes ( $r = 0,128$ ) (Ipec-UFRGS, 2016). Ou seja, os coeficientes encontrados revelam que embora municípios maiores, urbanos e com maior renda apresentem uma associação com maior participação de estatutários com nível superior em suas administrações, esta correlação é modesta, não parecendo suficiente para explicar as diferenças na composição do serviço público ou graus de sua profissionalização em diferentes municípios.

Oferta de recursos humanos melhor treinados, resultado de índices de escolarização e maiores oportunidades de acesso ao ensino superior em cada município, poderiam influenciar na maior presença de funcionários com título universitário nas respectivas administrações municipais? Paradoxalmente, a resposta mais uma vez é negativa, a julgar-se pelas correlações encontradas entre “estatutários com formação superior” e taxa bruta de frequência escolar municipal ( $r=0,098$ ), média de anos de estudo em indivíduos com 25 anos ou mais ( $r=0,154$ ), percentual de indivíduos de idade entre 18 e 22 anos com acesso ao ensino superior, por município ( $r=0,166$ ) (Ipec-Ufrgs, 2016). Em que medida, poderia haver um *bias* nos percentuais de “estatutários com formação superior”, representado pela presença embutida neste valor, de um segmento específico no funcionalismo público municipal, representado por professores da rede municipal com título superior? Que dizer, as variações observadas nas proporções de “burocratas weberianos” não poderiam simplesmente refletir maior ou menor presença de professores municipais, submetidos a demandas e oportunidades para o acesso ao ensino superior, mas cuja atividade *fim* não configura precisamente o ofício do administrador *weberiano*?

Para pôr a prova esta hipótese, operacionalizou-se nova correlação linear, desta vez entre as proporções de professores no ensino fundamental da rede municipal com diploma de curso superior e a de estatutários com formação universitária. O coeficiente encontrado ( $r=0,151$ )

novamente foi modesto, indicando que se pode atribuir apenas uma pequena contribuição da presença de professores com curso superior na composição ou incremento de uma burocracia profissional e meritocrática no serviço público municipal. Resumindo, apresentar uma população mais escolarizada ou com mais acesso a títulos universitários não assegura mais presença de diplomados entre os funcionários de carreira na respectiva administração municipal. Pode-se descartar, igualmente, uma relação linear entre o tamanho relativo do funcionalismo municipal e a proporção de estatutários com ensino superior ( $r = -0,132$ ) (Ipoc-UFRGS, 2016). Neste caso, o coeficiente negativo indica que tendências na direção do crescimento no tamanho do serviço público municipal são – moderadamente – acompanhadas por decréscimo na participação relativa de funcionários de carreira e com diploma universitário, ou seja a ampliação na folha de servidores ocorre através de outro perfil de funcionários.

#### FAZ DIFERENÇA O TIPO DE BUROCRACIAS?

Governos municipais são responsáveis por um conjunto de leis e políticas que regulam o uso do espaço urbano.<sup>1</sup> A despeito disto, escassos trabalhos têm se debruçado sobre o exame de efeitos provocados por diferentes configurações institucionais locais sobre o planejamento e *policies* urbanas (Ceneviva, 2012; Marques, 2016). Neste ponto, a pergunta deste texto diz respeito a uma possível relação entre a participação de uma burocracia profissional e racionalmente orientada no serviço público municipal e seus impactos, sob a forma de incremento na “capacidade estatal”, ou seja, potencial da administração para implementação de legislação, regulamentação e políticas no município (Souza, 2001). Para avaliar esta influência, foram consideradas informações sobre a existência de legislação e órgãos municipais responsáveis pela regulação do espaço e políticas urbanas nos 5,5 mil municípios brasileiros:

- *Plano Diretor*, definido pelo Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001), como instrumento para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. É obrigatório para todos os municípios acima de 20 mil habitantes, regiões metropolitanas, áreas turísticas ou com impacto ambiental (Brasil, 2001). Ainda assim, 19,7% das administrações nesta condição não possuem Plano Diretor, proporção que alcança 85,4% em municípios com menos de 20 mil habitantes.

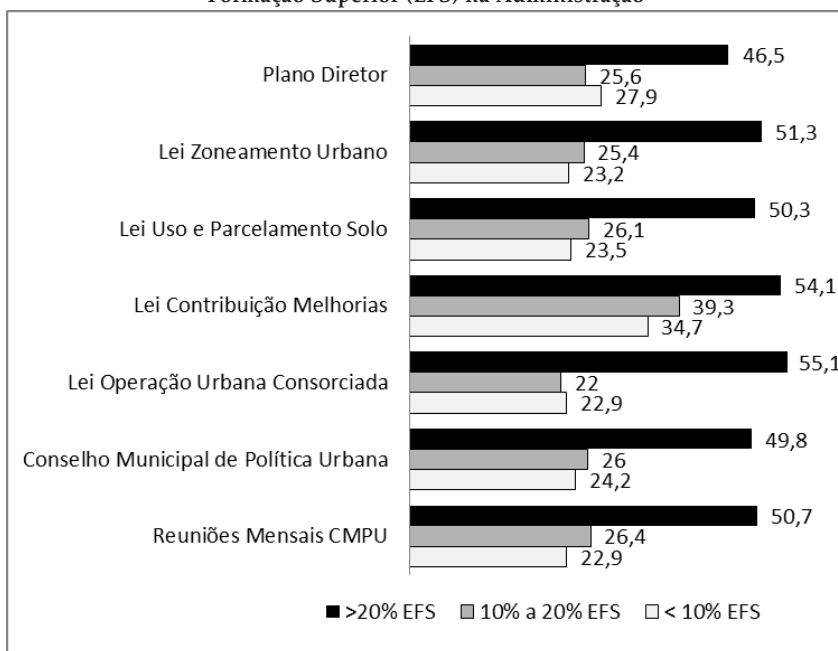
- *Lei de Zoneamento Urbano*, existente em 32,5% dos municípios, regulamentando tipos de construções conforme zonas da cidade, em decorrência de funções, gabarito, coeficiente de aproveitamento, número de ocupantes.
- *Lei de Uso e Parcelamento do Solo*, referente à legislação referente ao controle e fiscalização da ocupação do solo urbano. Presente em 39,1% dos municípios (Brasil, 1999).
- *Lei de Contribuição de Melhorias Urbanas*, instituindo tributos visando a recuperação de recursos aplicados em obras públicas que tenham gerado valorização imobiliária. Entre as administrações municipais, 43,4% possuem esta legislação.
- *Lei de Operação Urbana Consorciada*, igualmente previstas pelo Estatuto das Cidades como “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal [...] com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Pode ser encontrada em 10,4% dos governos locais brasileiros.
- *Conselho Municipal de Política Urbana*, destinados a institucionalizar a participação da sociedade civil local na definição de políticas de desenvolvimento urbano. Proporção equivalente a 19,2% dos municípios possuem este Conselho, mas apenas 5,6% realizam reuniões com periodicidade mensal.

A Figura 5 coteja informação relativa a existência destas diferentes políticas ou legislações em cada município, considerando a proporção de estatutários com ensino superior nas respectivas administrações, em três faixas: PEQUENA (<10%), MÉDIA (10 a 20%), ALTA (>20%). Os resultados obtidos por este procedimento podem ser encontrados abaixo:

Há uma nítida distinção na existência de legislação e *policies* urbanas, quando se discrimina cada município conforme a proporção de estatutários com ensino superior. A proporção de implementação desta legislação e políticas restringe-se a cerca de um quarto daqueles municípios com até 20% de funcionários *weberianos*. Em contraste, nos municípios em que a proporção de estatutários com nível superior representa mais de 20% dos servidores municipais, a frequência das *policies* situa-se em patamar expressivamente mais elevado, em torno a 50% dos casos.

Para Tilly (2007), deve-se considerar *capacidade estatal* como condição de agências governamentais em alterar distribuição prévia de recursos

**Figura 5**  
**Existência de Legislação Urbana Municipal segundo Proporção de Estatutários com Formação Superior (EFS) na Administração**



Fonte: MUNIC/IBGE, iPOC-UFRGS.

não estatais. Paralelo, Lowi (2009) descreve arenas de políticas regulatórias e redistributivas a imposição de custos concentrados imediatos, mediante aplicação de sanções e transferência de recursos existentes, com alto potencial de conflito, oposição à implementação destas *policies*, grau de ideologia e pressões por retração na atividade governamental (Lowi, 2009; Ripley e Franklin, 1982; Hill e Hupe, 2010). À medida que introduz legislação sobre a expansão do espaço urbano e controla a ocupação do solo e o tipo de construções permitidas em diferentes zonas da cidade (regulação) e tributa os retornos gerados pela valorização de imóveis a partir de serviços e equipamentos públicos (redistribuição), a ação do poder público municipal altera a distribuição prévia de recursos não-estatais, alocando custos concentrados e, por isto, tendendo a desencadear pressões contrárias por menos atividade governamental (Hill e Hupe, 2010). Trata-se de desvendar pistas que revelem fatores e condições que ampliam as chances para que este tipo de legislação seja adotada diante dos elevados custos políticos presumíveis.

Visando isolar a probabilidade que a participação de estatutários com ensino superior afete as chances para adoção de legislação regulatória e redistributiva sobre políticas urbanas, operacionalizou-se três séries de regressões logísticas, adotando as variáveis dependentes *Uso do Solo*, *Zoneamento Urbano* e *Contribuição de Melhorias*, cada uma com os valores binários 1 (sim) e 0 (não) correspondendo à sua existência no município<sup>2</sup>.

O principal objetivo consistiu em testar a associação entre perfil da burocracia local e a presença de legislação regulatória sobre o espaço urbano. Para isto, a variável *burprof* operacionaliza a presença superior a 20% de “estatutários com formação superior” no quadro de servidores da administração direta em cada município brasileiro. Paralelo, percebeu-se a necessidade de introduzir indicadores contextuais, como controle para o efeito da burocracia sobre legislação e *policies*. Nesta direção, a variável *população* leva em conta o tamanho do município enquanto *gini* considera desigualdades na distribuição de renda municipal, seguindo argumento de Boix (2003), de que maior desigualdade incrementa pressões redistributivas e pela regulação de renda e propriedade; já a associação entre partidos de esquerda e políticas redistributivas, tem sido amplamente explorada na literatura (Schmidt, 1996; Castles e Obinger, 2007), e foi, aqui testada por meio de variável *dummy* para a esquerda. Finalmente, considerou-se o impacto da *continuidade* partidária na Prefeitura Municipal, mediante a reeleição do prefeito na última eleição, o que pode indicar seja graus menores de incerteza na competição eleitoral municipal, quanto uma situação em que não podendo candidatar-se no pleito posterior, o governante sentir-se-ia mais propenso a políticas potencialmente conflituosas e de maior custo político.

**Tabela 3**  
Regressão Logística – Legislação Urbana  
segundo Diferentes Variáveis

	Uso Solo				Zoneamento Urbano				Contribuição Melhorias			
	B	SE	sig	Exp(B)	B	SE	sig	Exp(B)	B	SE	sig	Exp(B)
Burprof	,43	,06	,000	1,54	,34	,06	,000	1,41	,31	,06	,000	1,36
Gini	-,55	,06	,000	,58	-,31	,06	,000	,73	-,44	,06	,000	,64
Esquerda	,28	,07	,000	1,33	,17	,07	,022	1,18	,17	,07	,014	1,18
Continuidade	-,01	,06	,872	,99	,04	,07	,490	1,05	,12	,06	,048	1,12
População	-1,48	0,7	,000	,23	-1,47	,07	,000	,23	-,61	,06	,000	,54
Constant	,64	,08	,000	1,90	,23	,08	,000	1,26	,20	,08	,000	1,22

Fonte: MUNIC/IBGE, iPOC-UFRGS, TSE.

Burocracias profissionais traduzidas na proporção de estatutários com formação superior mostraram associação estatisticamente significativa em relação à adoção dos três tipos de legislação, com razão de chance para que municípios com mais de 20% destes servidores no seu quadro administrativo possuam regras para uso e parcelamento do solo, zoneamento urbano e contribuição de melhorias urbanas, de respectivamente, 54%, 41% e 36%, em relação aquelas cidades com proporção inferior de burocratas *weberianos*.

Por outro lado, estes valores mesmo expressivos não eliminariam suspeita de que variáveis contextuais possam afetar os resultados encontrados sob a forma da ocorrência de legislação regulatória e redistributiva urbana. Para controlar os efeitos de fatores demográficos, foram escolhidos a variável *Gini* que oferece medida da desigualdade na distribuição da renda local e tamanho da população, buscando considerar se a escala populacional do município afeta as chances para que legislação com potencial de conflito e elevado custo político sejam adotadas. Nesta perspectiva, desigualdade de renda, medida pelo índice *Gini* local apresentou associação negativa e estatisticamente significativa com uso do solo, zoneamento urbano e contribuição de melhorias, indicando que cidades com índices Gini mais próximos a 0 – o que corresponde a maior dispersão ou menor desigualdade na distribuição de renda – apresentariam razão de chance cerca de, respectivamente, 42%, 27% e 36% superior para introduzir legislação sobre espaço urbano. Este resultado contraria parte da literatura ao revelar que legislação regulatória parece mais provável em contextos locais de *menor* desigualdade de renda. Interpretação tentativa para este achado pode ser que menor desigualdade seria acompanhada por moderação social e tolerância política, reduzindo resistência e veto à legislação regulatória. Isto seria, ainda, consistente com achados de Marengo, Strohschoen e Joner (2016) indicando que cidades com menores índices de desigualdade de renda apresentam uma razão de chances de aproximadamente 70% de situarem-se entre aquelas com maior arrecadação de Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU). Políticas regulatórias e redistributivas, que *alteram a distribuição de recursos não estatais* teriam, assim, mais chances de ser adotadas em contextos de maior equilíbrio social. O tamanho do município apresenta uma associação forte com legislação regulatória urbana, indicando que entre maiores municípios, eleva-se a razão de chance para lei de parcelamento do solo (77%), zoneamento urbano (77%) e melhorias urbanas (46%). Paralelo, a associação de burocracias profissionais com legislação regulatória é



forte e estatisticamente significativa mesmo com a incorporação de controles demográficos.

Considerando variáveis políticas, executivos municipais dirigidos por partidos de *esquerda* apresentaram razão de chance e relação estatisticamente significativa com introdução de legislação sobre uso do solo, confirmando suposição de associação entre ideologia e adoção de *policies* pró-regulação. Contudo, sua associação com zoneamento urbano e contribuição de melhorias revelou escala significativamente moderada. Paralelo, a condição de prefeito reeleito não parece encorajar a adoção deste tipo de políticas potencialmente conflitivas.

## CONCLUSÕES

Contrariando previsões lineares, nem modelos de burocracia *weberianas* substituíram completamente estruturas administrativas tradicionais – marcadas por lealdades pessoais e discricionariedade das autoridades governamentais –, tampouco modelos *gerenciais* orientados por uma flexibilização de normas e carreiras de longo prazo decretaram a extinção das burocracias profissionais. O resultado se apresenta sob a forma de um compósito de perfis *weberianos*, gerenciais e patronagem na configuração de administrações públicas em contexto como o brasileiro.

A pergunta que orientou este trabalho diz respeito à relação entre tipos de organização burocrática e a disposição de “capacidades estatais”, ou a medida em que se pode isolar uma associação entre modelos de burocracia e maior eficiência para implementação de políticas públicas. A análise realizada tomou “estatutários com formação superior” como *proxy* de uma burocracia profissional *weberiana*, baseada em recrutamento meritocrático, carreira profissional de longo prazo e formação técnica e racional. Observou-se uma distribuição assimétrica deste núcleo profissional, não relacionada a variáveis econômicas ou demográficas como renda *per capita* municipal, proporção de população urbana ou número de habitantes. Na sequência pretendeu-se verificar se maior concentração de “estatutários com formação superior” no serviço público de um município aumenta as chances para a implementação de um conjunto de *policies* urbanas: Plano Diretor, Conselho Municipal de Política Urbana e Leis de Zoneamento Urbano, de Parcelamento do Solo, de Operações Urbanas Consorciadas, de Contribuição de Melhorias. Em todos estes casos, municípios com mais de 20%

de burocracia *profissional*, apresentaram a presença destas políticas em frequência significativamente superior em relação aqueles com menor participação deste grupo de funcionários. Para confirmar este resultado foi promovida regressão logística, cujos coeficientes encontrados indicaram que a proporção de burocracia *profissional* aumenta a probabilidade de um município implementar legislação como uso e parcelamento do solo, zoneamento urbano e contribuição sobre melhorias urbanísticas. Mesmo quando cotejado com variáveis demográficas ou eleitorais, a presença de burocracia profissional mostrou-se mais potente para explicar as chances de introdução de legislação regulatória sobre o espaço urbano nos municípios brasileiros. Assim, embora o tamanho do município exerça forte influência sobre a legislação urbana, pode-se isolar o efeito da presença de burocracia profissional, mesmo quando controlado pela escala populacional. Considerando micro e pequenos municípios, com menos de 20 mil habitantes, aqueles que apresentam em seu respectivo serviço público mais de 20% de “estatutários com formação superior”, apresentam significativas razões de chance para legislação sobre uso e parcelamento do solo (118%), zoneamento urbano (72%) e lei de melhorias (47%). Desta forma, se faz diferença caso trate-se de grande ou pequeno município, faz também muita diferença – entre pequenos municípios – o perfil da burocracia governamental.

Por que a profissionalização do serviço público municipal poderia ampliar a “capacidade estatal” para alterar a distribuição prévia de recursos não estatais, através de legislação ou políticas regulatórias do espaço urbano? Provavelmente, o *insulamento* provocado pela autonomia e estabilidade de carreiras públicas permite uma redução de custos de transação políticos associados à implementação de políticas regulatórias. Burocratas de carreira não estão submetidos aos ciclos políticos e eleitorais, tendo, desta forma, mais incentivos para equacionar vetos e resistências mobilizados pela imposição de custos concentrados gerados por este tipo de legislação. Paralelo, a assimetria informacional que acompanha burocracias técnicas pode incrementar seu potencial para a elaboração e formulação de uma agenda de políticas públicas.

(Recebido para publicação em 23/3/2016)

(Reapresentado em 6/3/2017)

(Aprovado para publicação em 20/9/2017)

## NOTAS

1. Foge ao escopo deste artigo um foco sobre planejamento e políticas urbanas. Para exame mais detalhado sobre esta temática, ver Ribeiro e Santos Jr. (2001); Ribeiro (2003); Marques e Bichir (2001, 2003); Torres (2004); Klink (2010); Tonella (2013); Fernandes e Araújo (2015).
2. “Plano Diretor” foi descartado do teste estatístico considerando o provável viés representado por sua obrigatoriedade para municípios acima de 20 mil habitantes; “Lei de Operação Urbana Consorciada” e “Conselho Municipal de Política Urbana” igualmente não foram considerados, uma vez que sua frequência em reduzida proporção de municípios poderia acarretar distorções e problemas de significância estatística.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. (2007), "Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas". *Revista da Administração Pública*, vol. 41, número especial, pp. 67-86.
- . (1997), "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente. *Cadernos ENAP*, nº 10, pp. 6-49.
- ; GAETANI, Francisco. (2008), "Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão", in L. L. Costa (org.), *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro, Editora Qualitymark, vol. 1, pp. 1-270.
- ; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. (2010), "A Formação da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas", 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, FGV, pp. 27-71.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. (2012), *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York, Crown.
- ALMEIDA, Maria Hermínia; CARNEIRO, Leandro. (2003), "Liderança Local, Democracia e Políticas Públicas no Brasil". *Opinião Pública*, vol. IX, nº 1, pp. 124-147.
- AMORIM NETO, Octavio. (2009), "O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia", in M. Inacio; L. Rennó (orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 105-131.
- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Monica; NUNES, Felipe. (2008), "Desde Entonces Hasta Ahora: Las Condiciones y las Instituciones de La Democracia Después de 1988", in M. Alcantara; C. Ranulfo (eds.), *La Democracia Brasileña: Balance y Perspectivas para el Siglo XXI*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 87-115.
- BATISTA, Mariana. (2015), "Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma Análise da Gestão de Recursos Federais pelos Municípios Brasileiros". *Revista do Serviço Público*, vol. 66, nº 3, pp. 345-370.
- BEHN, Robert. (2004), "Why Public Managers Must Measure Outputs". *Public Management Report*, vol. 1, nº 10, pp. 586-606.
- BENDIX, Reinhard. (1964), *Nation-Building and Citizenship: Studies for Our Changing Social Order*. Oakland, John Wiley and Sons.
- BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. (2014a), "The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace and Income". *Annual Review of Economics*, vol. 6, pp. 927-949.
- . (2014b), "Why Do Developing Countries Tax So Little?". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, nº 4, pp. 99-120.
- . (2009), "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics". *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 99, nº 4, pp.1218-1244.

- BEVIR, Mark; RHODES, Roderick Arthur William; WELLER, Patrick. (2003), "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector". *Public Administration*, vol. 81, nº 1, pp. 1-17.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). (2007), *A Política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- BOIX, Carles. (2003), *Democracy and Redistribution*. New York, Cambridge University Press.
- BRANS, Marleen. (2010), "Administração Pública Comparativa: Da Teoria Geral a Estruturas Gerais", in G. B. Peters; J. Pierre (eds.), *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo, Unesp/Enap, pp. 447-69.
- BRASIL. (1999), Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). *Diário Oficial da União*, Seção 1, 1º de fevereiro.
- BRASIL. (2001), Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2000), "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms", in L. Burlamaqui; A. C. Castro; H. Chang (eds.) *Institutions and the Role of the State*. 1ed. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, v. 1, pp. 175-219.
- . (2001), "The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer", in B. R. Schneider e B. Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami, North-South Center Press, pp. 89-101.
- . (2007), "Burocracia do Estado e Classe Dirigente no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 28, pp. 9-30.
- ; PACHECO, Regina. (2005), "A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento", in J. P. dos Reis Velloso; R. C. Albuquerque (orgs.), *Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro, José Olympio, pp. 150-170.
- CARPENTER, Daniel. (2001), *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. New Jersey, Princeton.
- CASTLES, Francis; OBINGER, Herbert. (2007), "Social Expenditure and the Politics of Redistribution". *Journal of European Social Policy*, vol. 17, nº 3, pp. 206-222.
- CENEVIVA, Ricardo. (2012), O Nível de Governo Importa? A Municipalização da Educação Fundamental no Brasil. Trabalho apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Gramado, RS, 1-4 de agosto.
- CENTENO, Miguel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah. (2017), *States in the Developing World*. New York, Cambridge University Press.
- CINGOLANI, Luciana. (2013), "The State of State Capacity: a Review of Concepts, Evidence and Measures". *Working Paper*, nº 53, Maastricht, UNU-MERIT.
- ; THOMSSON, Kai; CROMBRUGGHE, Denis. (2013), "Minding Weber More Than Ever? The Impact of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals". Bordeaux, ECPR General Conference.

- CLINTON, Joshua; LEWIS, David; SELIN, Jennifer. (2014), "Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight". *American Journal of Political Science*, vol. 58, nº 2, pp. 387-401.
- COOK, Brian. (2010), *Arenas of Power and New Policy Theory: Toward a Synthesis*. Trabalho apresentado no 106º Encontro Anual da American Political Science Association. Washington, DC, 2-5 de setembro.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. (2007), *Governo Lula: Contornos Sociais e Políticos da Elite do Poder*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV.
- DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina. (2010), "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, FGV, pp. 329-62.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, vol. 48, nº 2, pp. 147-60.
- DOWNS, Anthony. (1967), *Inside Bureaucracy*. Boston, Little Brown.
- EVANS, Peter. (1995), *Embedded Autonomy*. Princeton, Princeton University Press.
- ; RAUCH, James E. (1999), "Bureaucracy and Growth: a Crossnational Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, vol. 64, nº 5, pp. 748-765.
- EVANS, Peter; HUBER, Evelyne; STEPHENS, John. (2017), "The Political Foundations of State Effectiveness", in M. Centeno; A. Kohli; D. Yashar (eds.), *States in the Developing World*. New York, Cambridge University Press, pp. 380-408.
- FERNANDES, Antônio; ARAÚJO, Suely. (2015), "A Criação de Municípios e a Formalização de Regiões Metropolitanas: Os Desafios da Coordenação Federativa". *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 7, nº 3, pp. 295-309.
- FIANI, Ronaldo. (2014), "Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: O Papel da Coordenação em Estruturas Híbridas", in A. Gomide; R. Pires (eds.), *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília, Ipea, pp. 57-81.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. (2002), "Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil". *Revista do Serviço Público*, vol. 53, nº 4, pp. 53-77.
- GASPAR, Vitor; JARAMILLO, Laura; WINGENDER, Philippe. (2016), "Political Institutions, State Building and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point". *International Monetary Fund, IMF Working Paper*, vol. 16, nº 233.
- GEDDES, Barbara. (1986), *Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964*. Los Angeles, University of California Press.
- GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato. (2016), *Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva*. Rio de Janeiro, Ipea.
- GOMIDE, Alexandre; SILVA, Fábio; PIRES, Roberto. (2014), "Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e Futuro da Ação Governamental para o Desenvolvimento", in L. Monasterio; M. Neri; S. Soares (eds.), *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea, pp. 231-246.

## Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar...

- GOUVEA, Gilda. (1994), *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo, Sumaré.
- GRIN, Eduardo. (2012), "Notas sobre a Construção e a Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais". *Revista Teoria e Sociedade*, vol. 20, pp.121-143.
- HENDRIX, Cullen. (2010), "Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict". *Journal of Peace Research*, vol. 43, nº 3, pp. 273-285.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. (2010), *Implementing Public Policy*. London, Sage Publications Ltd.
- HUBER, John; MCCARTHY, Nolan. (2004), "Bureaucratic Capacity, Delegation and Political Reform". *American Political Science Review*, vol. 98, nº 3, pp. 481-494.
- HUBER, John; TING, Michael. (2015), "Civil Service and Patronage in Bureaucracies". *Working Paper*, nº , New York, Columbia University.
- HUNTINGTON, Samuel. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2009), *Contas Regionais do Brasil, 2003-2007*. Brasília, IBGE.
- . (2012), *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Brasília, IBGE.
- iPOC-UFRGS. *Banco de Dados Atlas da Política Municipal no Brasil*. Disponível em <[www.ufrgs.br/ipoc](http://www.ufrgs.br/ipoc)>.
- KERBAUY, Maria Tereza. (2005), "As Câmaras Municipais Brasileiras: Perfil de Carreira e Percepção sobre o Processo Decisório Local". *Opinião Pública*, vol. XI, nº 2, pp. 337-365.
- KETTL, Donald. (2006), "Public Bureaucracies", in R. A. Rhodes; S. Binder; B. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York, Oxford University Press, pp. 366-383.
- KLINK, Jeroen. (2010), *Governança das Metrôpoles*. São Paulo, Annablume.
- KOHLI, Atul. (2010), *State Capacity for Development*. New York, UNDP.
- KRAUSE, George; LEWIS, David; DOUGLAS, James. (2006), "Political Appointments, Civil Service Systems and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in American States". *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 3, pp. 770-787.
- LAPSLEY, Irvine. (2008), "The NPM Agenda: Back to the Future". *Financial Accountability and Management*, vol. 24, nº 1, pp. 77-96.
- LEWIS, David; SELIN, Jennifer. (2015), "Political Control and the Forms of Agency Independence". *George Washington Law Review*, vol. 83, nº 4/5, pp. 1487-1516.
- LOPEZ, Felix; BUGARIN, Mauricio; BUGARIN, Karina. (2014), "A Rotatividade nos Cargos de Confiança na Administração Federal Brasileira (1999-2012)". *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 5, Ipea.
- LOWI, Theodore. (2009), *Arenas of Power*. Boulder, Paradigm Publishers.
- MARCONI, Nelson. (2010), "Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: Análise e Sugestões de Políticas", 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, FGV, pp. 219-275.

MARENCO, André. (2013), "Topografia do Brasil Profundo: Votos, Cargos e Alinhamentos nos Municípios Brasileiros". *Opinião Pública*, vol. 19, nº 1, pp. 1-20.

—; STROHSCHOEN, Maria Tereza; JONER, William. (2016), Para Além de Sístoles e Diástoles: Capacidade Estatal, Receita e Políticas nos Municípios Brasileiros. Trabalho apresentado no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro.

MARQUES, Eduardo César. (2016), "Notas sobre a Política e as Políticas do Urbano no Brasil". *Textos para Discussão*, Centro de Estudos da Metrópole, vol. 18, pp. 1-55.

—; BICHIR, Renata. (2003), "Public Policies, Political Cleavages and Urban Space: State Infrastructure Policies in São Paulo, Brazil: 1975/2000". *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, nº 4, pp. 1-2.

—. (2001), "Estado e Espaço Urbano: Revisitando Criticamente as Explicações sobre as Políticas Estatais Urbanas". *Revista de Sociologia e Política*, nº 16, pp. 9-29.

MARTINS, Humberto. (1997), "Burocracia e a Revolução Gerencial: A Persistência da Dicotomia entre Política e Administração". *Revista do Serviço Público*, vol. 48, nº 1, pp. 43-80.

MATIAS-PEREIRA, José. (2008), "Administração Pública Comparada: uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia". *Revista de Administração Pública*, vol. 42, nº 1, pp. 61-82.

MCCUBBINS, Matthew D.; SCHWARTZ, Thomas. (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarm". *American Journal of Political Science*, vol. 28, pp. 165-179.

MCCUBBINS, Matthew D.; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, pp. 243-279.

MILLER, Gary; MOE, Terry. (1983), "Bureaucrats, Legislators and the Size of Government". *American Political Science Review*, vol. 77, pp. 297-323.

MOE, Terry. (2012), "Delegation, Control and the Study of Public Bureaucracy". *The Forum*, vol. 10, nº 2, artigo 4.

MUNIC. (2012), Perfil de Informações Básicas Municipais, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acessado em 3/2/2017.

NISKANEN, William. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine.

OLIVIERI, Cecília. (2011), "Os Controles Políticos sobre a Burocracia". *Revista de Administração Pública*, vol. 45, nº 5, pp. 1395-1424.

OLSEN, Johan. (2005), "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, nº 1, pp. 1-24.

## Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar...

- PACHECO, Regina. (2010), "Profissionalização, Mérito e Proteção da Burocracia no Brasil", 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, FGV, pp. 277-305.
- . (2010a), "A Agenda da Nova Gestão Pública", 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, FGV, pp. 183-218.
- PETERS, Guy. (2001), *La Política de la Burocracia*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- ; PIERRE, Jon. (2010), *Administração Pública*. São Paulo, Ed. Unesp.
- PIQUET, Leandro; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (2008), "Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 51, nº 2, pp. 403-442.
- PRAÇA, Sergio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno. (2011), "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010", *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, nº 2, pp. 141-172.
- ãã. (2012), "A Rotatividade dos Servidores de Confiança no Governo Federal Brasileiro, 2010-2012". *Novos Estudos Cebrap*, nº 94, pp. 91-107.
- REZENDE, Flávio. (2002), "Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: Desempenho versus Ajuste Fiscal". *Revista de Sociologia e Política*, nº 19, pp. 111-121.
- . (2001), "Porque as Reformas Administrativas Falham". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 50, pp. 123-142.
- RIBEIRO, Luis Cezar Queiroz. (2003), "O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana Brasileira", in L. C. Q. Ribeiro; A. L. C. Cardoso (eds.), *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Revan, vol. 1, pp. 11-26.
- RIPLEY, Randall B.; FRANKLIN, Grace A. (1982), *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Dorsey Press.
- ROTHSTEIN, Bo. (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago, University of Chicago Press.
- ROUBAN, Luc. (2010), "A Politização da Administração Pública", in B. G. Peters; J. Pierre (eds.), *Administração Pública*. São Paulo, Unesp/ENAP, pp. 335-353.
- SCHMIDT, Manfred. (1996), "When Parties Matter. A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy". *European Journal of Political Research*, nº 30, pp. 155-183.
- SELZNICK, Philip. (1984), *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*. Los Angeles/London, University of California Press.
- SILBERMAN, Bernard. (1993), *Cages of Reason the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago, University of Chicago Press.
- SOUZA, Celina. (2003), "Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, nº 2, pp. 345-384.
- . (2016), "Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença", in A. Gomide; R. Boschi (eds.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva*. Rio de Janeiro, Ipea, pp. 51-103.

**André Marengo**

- SOUZA, Nelson Rosário de. (2001), "Planejamento Urbano em Curitiba: Saber Técnico, Classificação dos Cidadãos e Partilha da Cidade". *Revista de Sociologia e Política*, nº 16, pp. 107-122.
- TILLY, Charles. (2007), *Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TONELLA, Celene. (2013), "Políticas Urbanas no Brasil: Marcos Legais, Sujeitos e Instituições". *Sociedade e Estado*, vol. 28, nº 1, pp. 29-52.
- TOONEN, Theo. (2010), "Reforma Administrativa: Analítica", in B. G. Peters; J. Pierre (eds.), *Administração Pública*. São Paulo, Unesp/ENAP, pp. 473-490.
- TORRES, Haroldo. (2004), "Segregação Residencial e Políticas Públicas: São Paulo na Década de 1990". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº 54, pp. 41-55.
- TULLOCK, Gordon. (1965), *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Public Affairs Press.
- WEBER, Max. (1984), *Economia y Sociedad*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.

RESUMO

*Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros*

Este artigo desenvolve uma análise dos dados oferecidos por informações sobre *status* profissional e escolaridade de funcionários públicos na administração direta de 5,5 mil municípios brasileiros. Tomando os “estatutários com formação superior” como *proxy* para identificar burocracia profissional, buscou-se constatar a escala de sua participação no serviço público municipal e a medida em que maior proporção de funcionários recrutados por concurso, com estabilidade no cargo e escolaridade superior, pode ser associada à maior chance para implementação de uma agenda de políticas urbanas. Os resultados indicaram que mesmo quando controlado por variáveis demográficas ou eleitorais, a presença de burocracia profissional mostrou-se robusta para explicar as chances de introdução de legislação regulatória sobre o espaço urbano nos municípios brasileiros. Não estando submetidos aos ciclos eleitorais e de governos, burocratas de carreira dispõem de recursos técnicos e informacionais e incentivos políticos e organizacionais para equacionar vetos decorrentes de custos concentrados gerados por este tipo de legislação.

**Palavras-chave:** burocracias; capacidade estatal; política local; governo municipal; políticas urbanas

ABSTRACT

*Do Professional Bureaucracies Expand the State Capacity for Implementing Policies? Governments, Bureaucrats, and Legislation in Brazilian Municipalities*

This article develops an analysis of data on the professional status and educational background of public servants working in the core administration of 5.5 thousand Brazilian municipalities. Taking “public servants with higher education” as a proxy for identifying professional bureaucrats, we sought to determine the scale of participation in the municipal public service and the extent to which a greater proportion of servants recruited by means of an entrance exam, involving job stability and further education, may be associated with a greater chance of implementing an agenda of urban policies. The results indicate that even when controlled by demographic or electoral variables, the presence of professional bureaucracy served as a reliable link to an increased chance of introducing regulatory legislation on the urban space in Brazilian municipalities. Immune to electoral and governmental cycles, professional bureaucrats may utilize various technical and informative resources as well as political and organizational incentives for offsetting the decisions based on heavy political pressure generated by this kind of legislation.

**Key words:** bureaucracies; state capacity; local policies; municipal government; urban policies

## RÉSUMÉ

*Les Bureaucraties Professionnelles Amplifient-elles la Capacité de l'État à Mettre en œuvre des Politiques? Gouvernements, Bureaucrates et Législations des Communes Brésiliennes*

Cet article développe une analyse des données fournies par les informations sur le statut professionnel et la scolarité des fonctionnaires publics de l'administration centrale de 5 500 communes brésiliennes. En prenant comme *proxy* les "titulaires issus de l'enseignement supérieur" pour identifier la bureaucratie professionnelle, on a essayé d'identifier l'échelle de leur participation dans les services publics municipaux et dans quelle mesure le fait de disposer d'un plus grand nombre de fonctionnaires recrutés par concours, à l'emploi stable et issus de l'enseignement supérieur peut être associé à la mise en œuvre effective d'un agenda de politiques urbaines. Les résultats ont indiqué que même lorsqu'elle dépend de variables démographiques ou électorales, la présence d'une bureaucratie professionnelle est une composante robuste permettant d'expliquer les chances d'introduction d'une législation visant à réguler l'espace urbain dans les communes brésiliennes. En ce qu'ils ne sont pas soumis aux cycles électoraux et aux mandats y afférents, les bureaucrates de carrière disposeraient ainsi de ressources techniques, informationnelles, politiques et organisationnelles pour contrebalancer les pressions politiques inhérentes à ce type de législation.

**Mots-clés:** bureaucraties; capacité de l'État; politiques locales; gouvernement municipal; politiques urbaines

## RESUMEN

*¿Las Burocracias Profesionales Amplían la Capacidad Estatal para Implementar Políticas? Los Gobiernos, los Burócratas y la Legislación en los Municipios Brasileños*

Este artículo desarrolla un análisis de los datos ofrecidos por la información sobre el estatus profesional y la formación de los empleados públicos en la administración directa de 5,5 mil municipios brasileños. Tomando al "personal estatutario con formación superior" como *proxy* para identificar burocracia profesional, se buscó conocer su grado de participación en el servicio público municipal y en qué medida una mayor proporción de funcionarios contratados por concurso, con un cargo estable y estudios superiores, puede estar asociada a una mayor oportunidad de implementar un programa de políticas urbanas. Los resultados indicaron que, aun cuando está controlada por variables demográficas o electorales, la existencia de burocracia profesional es lo suficientemente firme para explicar las posibilidades de introducir una legislación que regule el espacio urbano en los municipios brasileños. Al no estar sometidos a los ciclos electorales y gubernamentales, los burócratas de profesión dispondrán de recursos técnicos e informativos, e incentivos políticos y organizativos para plantear vetos derivados de costes concentrados generados por este tipo de legislación.

**Palabras clave:** burocracias; capacidad estatal; política local; gobierno municipal; políticas urbanas