

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

LUAN BERNARDO LIMA

**BARGANHA ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO SOB A
INFLUÊNCIA GERENCIAL: UM ESTUDO EM UM GOVERNO
MUNICIPAL**

VITÓRIA
2018

LUAN BERNARDO LIMA

**BARGANHA ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO SOB A
INFLUÊNCIA GERENCIAL: UM ESTUDO EM UM GOVERNO
MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa.

VITÓRIA
2018

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

C284b Carlos, Luan Bernardo Lima, 1990-
Barganha entre política e administração sob a influência gerencial : um estudo em um governo municipal / Luan Bernardo Lima Carlos. – 2018.
148 f. : il.

Orientador: Alexandre Reis Rosa.
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Administração pública. 2. Burocracia. 3. Administração municipal. 4. Negociação. I. Rosa, Alexandre Reis. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 65

Elaborado por Perla Rodrigues Lôbo – CRB-6 ES-527/O

LUAN BERNARDO LIMA CARLOS

**BARGANHA ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO SOB A
INFLUÊNCIA GERENCIAL: UM ESTUDO EM UM GOVERNO
MUNICIPAL**

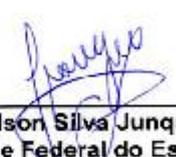
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovada em 27 de abril de 2018.

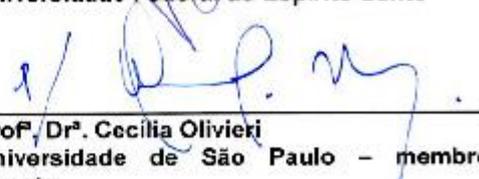
COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre Reis Rosa
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador



Prof. Dr. Gelson Silva Junquilha
Universidade Federal do Espírito Santo



Prof. Dr. Cecilia Oliveira
Universidade de São Paulo - membro
remoto

AGRADECIMENTOS

À elaboração desta pesquisa reconheço e agradeço a participação dos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo, cujos ensinamentos e exemplos contribuíram do início ao fim desta etapa para a construção que se apresenta, condicionando muitas escolhas feitas e me desafiando na busca da responsabilidade na investigação proposta. Em especial, aos professores Alfredo Leite da Silva, Leticia Fantinel, Priscilla Martins da Silva e Rubens Amaro Neto.

Ao professor e orientador Alexandre Reis Rosa pelos insights, conversas e direcionamentos, sobretudo nos momentos de maior indefinição na pesquisa, e pela confiança e liberdade para estudar um tema caro a minha pessoa no âmbito da Administração Pública.

Aos professores que participaram da minha banca de qualificação, Gelson Junquillo, Alfredo Leite da Silva, os quais agregaram na revisão e direcionamento do estudo, e a participação na banca de defesa pelo professor Gelson Junquillo e pela professora externa Cecília Olivieri, os quais auxiliaram e subsidiaram a análise de elementos importantes para ajustes e futuros aprofundamentos.

Aos Secretários, Subsecretários, Assessores e demais servidores do Governo Municipal, os quais me receberam de bom grado e entusiasmo em seus ambientes de trabalho, compartilhando percepções sobre as trajetórias de vida, as instituições públicas e o sistema político.

Por fim, agradeço aos meus pais, familiares e amigos, sem os quais nada seria possível, em especial à minha mãe, Eva Maria Lima, e à minha namorada e companheira, Ingrid Lourenço Motta.

O dever mais alto, a dificuldade mais sutil, a responsabilidade mais grave, é ser tudo o que se é, assumir todo o encargo e todas as consequências disso.

Louis Lavelle

RESUMO

A literatura sobre o governo municipal brasileiro, desde o processo de descentralização político-administrativa de 1988, tem questionado as condições institucionais da administração pública e do serviço municipal perante as novas atribuições e responsabilidades, sendo um tema que emerge na corrente conjuntura de crise econômica dos municípios. Dado a ênfase dominante das reformas gerenciais como modo evocado de modernizar a gestão pública e superar as mazelas associadas a burocracia, esta pesquisa definiu como objetivo investigar as influências gerenciais em um governo local que têm incorporado este ideário, sendo realizado pelo exame do relacionamento entre Política e Administração que compõe o núcleo do governo e da administração no Poder Executivo. Assim, foi utilizado como fundamento o entendimento da interface político-administrativa como acordos ou barganhas implícitas e explícitas entre as partes, e tendo como base o governo municipal brasileiro marcado pelo forte comando diretivo do Prefeito, em uma tradição de troca de cargos por apoio político; envolvendo a fortes incertezas do sistema político sobre as *recompensas* dos servidores; a baixa formação e profissionalização dos servidores como entrega de *competência*; e, a *lealdade* com o Prefeito pactuada como relação de confiança e confidência. A mudança para o gerencialismo implicaria em um novo pacto, com maior autonomia administrativa, a recompensa baseada no desempenho, o aumento da ênfase de entrega de resultados, e a lealdade executiva, sendo este tipo ideal utilizado para compreender as influências gerenciais em um Governo Municipal de médio porte da Região Sudeste, investigada na interface entre o Prefeito, político eleito, e os Secretários e Subsecretários, administradores públicos. A pesquisa empírica ocorreu por meio de 15 entrevistas semiestruturadas, as quais abrangeram Secretários, Subsecretários e Assessores Executivos e dados secundários. Foi concluído que as influências gerenciais implicaram na reconstrução do caráter diretivo do Prefeito, sendo um modo de demandar resultados e eficiência dos servidores, a grande demanda por perfis técnicos a fim de alcançar maior desempenho, a vinculação da lealdade de confidente ao *feedback* informal quanto às entregas realizadas e o início do desenvolvimento de um compromisso de responsabilidade gerencial. Como consideração para estudos futuros, além da ampliação comparada com outros Governos Municipais, coloca-se como interrogação a natureza da relação tripla com os Assessores e seus impactos, a dinâmica dos *networks* políticos como modo de acesso a cargos, e o uso de questionários a fim de aumentar a representatividade e a comparatividade dos dados.

Palavras-chave: Administração Pública. Governo Municipal. Relações político-administrativas. Barganha do Serviço Público. New Public Management.

ABSTRACT

The literature on Brazilian municipal government, since the process of political and administrative decentralization of 1988, has questioned the institutional conditions of the public administration and the municipal service in the face of new responsibilities and responsibilities, a theme that emerges in the current economic crisis. counties. Given the dominant emphasis of management reforms as a way to modernize public management and overcome the problems associated with bureaucracy, this research aimed to investigate the managerial influences in a local government that have incorporated this ideology, being carried out by examining the relationship between Politics and Administration that composes the nucleus of the government and the administration in the Executive Power. Thus, the understanding of the political-administrative interface was understood as implicit and explicit agreements or bargains between the parties, and based on the Brazilian municipal government marked by the strong command of the Mayor, in a tradition of exchange of positions for political support ; involving the strong uncertainties of the political system over the rewards of servants; the low training and professionalism of the servers as delivery of competence; and, loyalty to the Mayor agreed as a relationship of trust and confidence. The shift to managerialism would imply a new pact, with greater administrative autonomy, performance-based reward, increased emphasis on delivery of results, and executive loyalty. being this ideal type used to understand the managerial influences in a medium-sized City Hall of the South-East Region, investigated in the interface between the Mayor, elected politician, and the Secretaries and Undersecretaries, public administrators. Empirical research was carried out through 15 semi-structured interviews, which included Secretaries, Under-Secretaries and Executive Advisors and secondary data. It was concluded that managerial influences implied the reconstruction of the Mayor's leadership, being a way to demand results and efficiency of the servers, the great demand for technical profiles in order to achieve greater performance, the linking of loyalty of confidant to informal feedback on deliveries made and the beginning of the development of a management responsibility commitment. As a consideration for future studies, in addition to the expansion compared to other municipal governments, the question of the nature of the triple relationship with the Assessors and their impacts, the dynamics of political networks as a way of access to positions, and the use of questionnaires to increase representativeness and comparability of data.

Keywords: Public Administration. Municipal Government. Political-Administrative Relations. Public Service Bargain. New Public Management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quatro Imagens de Interação entre Oficiais Políticos e Servidores Cíveis	30
Quadro 2 – Principais Atributos da Barganha do Serviço Público	36
Quadro 3 – Quatro tipos de Recompensas da Barganha do Serviço Público	42
Quadro 4– Quatro Tipos de Competência da Barganha do Serviço Público	45
Quadro 5 – Quatro Tipos de Lealdades ou Responsabilidades da Barganha do Serviço Público	46
Quadro 6 – Barganhas da Recompensa, Competência e Lealdade em Quatro Modelos	47
Quadro 7 – Entrega ou Trapaça na Barganha do Serviço Público	48
Quadro 8 – Códigos Temáticos	70
Quadro 9 – Matriz Conceitual da Barganha Curadoria	79
Quadro 10 – Matriz Conceitual da Barganha Agência	88
Quadro 11 – Matriz Conceitual da Barganha Recompensa	105
Quadro 12 – Matriz Conceitual da Barganha da Competência: Experiências Profissionais e Formação	117
Quadro 13 – Matriz Conceitual da Barganha da Competência: Papéis e Funções	125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema Teórico	22
Figura 2 – Barganhas do Tipo Curadoria	38
Figura 3 - Barganhas do Tipo Agência	41
Figura 4 – Misturas e Combinações dos Tipos de Recompensa	44
Figura 5 – Curadoria	82
Figura 6 - Agência	93
Figura 7 - Barganhas da Recompensa no Governo Local	108

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPF	Cadastro de Pessoa Física
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
PDU	Plano Diretor Urbano
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NPM	<i>New Public Management</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA	18
1.2	OBJETIVOS	19
1.3	JUSTIFICATIVA	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO NO GOVERNO	23
2.1.1	Origens Teóricas	23
2.1.2	Agenda de Pesquisa Empírica	29
2.2	POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO COMO BARGANHA	35
2.3	DIMENSÕES DAS BARGANHAS DO SERVIÇO PÚBLICO	42
2.3.1	Transformação das Barganhas	47
2.4	POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO NO GOVERNO MUNICIPAL BRASILEIRO	49
2.4.1	Desenvolvimento Histórico-Institucional	49
2.4.2	Lealismo Pessoal: Patronagem e Profissionalismo	53
2.4.3	Recompensa	55
2.4.4	Competência	59
2.4.5	Lealdade ou Responsabilidade	61
3	METODOLOGIA	63
3.1	ABORDAGEM DE PESQUISA	63
3.2	LOCUS E SUJEITOS DE PESQUISA	64
3.3	FONTE E COLETA DE DADOS	67
3.4	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	69
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	73
4.1	PROLEGÔMENOS	73
4.2	FUNDAÇÕES DAS BARGANHAS: AGÊNCIA E CURADORIA	75
4.2.1	Moralidade, Tecnocracia e Sociedade	75
4.2.2	Agência: Lealdade Pessoal ou Delegação Empresarial ?	84
4.3	RECOMPENSA	94
4.4	COMPETÊNCIA	109
4.5	LEALDADE OU RESPONSABILIDADE	127
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
	REFERÊNCIAS	137

1 INTRODUÇÃO

O relacionamento entre Política e Administração no governo das democracias ocidentais é um tema de investigação iniciado por Wilson (1887) e Goodnow (1900) após as reformas político-administrativas norte-americanas¹, os quais propuseram certa separação entre os dois domínios como valor moral e profissional. Com a influência do movimento da administração científica no começo do século XX, as concepções clássicas foram modificadas, emergindo uma nova ortodoxia nas décadas de 1920 e 1930 com a dicotomia mecânica, tal como expressa por Sayre (1958), caracterizada pela divisão rígida entre política e administração. No pós II guerra mundial, em reação a influência dos “princípios da administração” na Administração Pública², muitos estudiosos começaram a examinar o caráter político dos administradores públicos (HENRY, 1975), sobretudo no que tange na influência ativa destes nas políticas públicas.

A ênfase neste tema, até então, tinha o caráter predominantemente teórico, sendo carente de estudos empíricos. Indo de encontro a este cenário, estudos sistemáticos floresceram a partir da década de 1970, tendo como foco tanto a análise geral dos sistemas político-administrativos no contexto francês e no contexto alemão, quanto o foco nas elites governantes e nas relações entre burocracia e política no contexto holandês (LEE; RAADSCHELDERS, 2008). Um dos trabalhos fundacionais sobre o tema foi apontado por Lee e Raadschelders (2008), os quais citam a obra de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) como responsável por definir as relações entre política e administração como um tópico de pesquisa a parte, e que influenciou fortemente os estudos posteriores. Após Aberbach, Putnam e Rockman (1981) investigarem o exercício relacional do governo a partir dos elementos distintos e semelhantes dos atores políticos e administrativos, e os respectivos impactos nas políticas públicas, a pesquisa empírica sobre esta temática ganhou forte impulso, desenvolvendo-se em termos de escopo e abrangência.

Assim, o relacionamento entre Política e Administração tem sido pesquisado empiricamente no nível supranacional (Ex: ONU), nacional, subnacional e local de diversas maneiras, podendo ser agrupados em três perspectivas comumente relacionadas: *Essencial, Contextual e*

¹Segue-se nesta dissertação a interpretação ortodoxa. O referido tema já foi tratado anteriormente por autores como Van Riper (1983) e Rutgers (1997).

² Este estudo segue a definição proposta por Waldo (1972) da “Administração Pública” como área acadêmica de pesquisa e investigação e “administração pública” como as instituições e atividades das agências públicas.

Comparada. A *Perspectiva Essencial*, orientada a explorar e refinar o entendimento descritivo e analítico das relações político-administrativas, abrange o modelo dicotômico (DEMIR; NYHAN, 2008), o modelo da dicotomia-dual (BROWNE, 1985; RAHMAN; SELDON, 2016; SVARA, 1985), a tipologia de quatro “imagens” (ABERBACH, PUTNAM, ROCKMAN, 1981; GENIEYS, 2005), as tipologias de Svara (2001; 2006a), e a abordagem Barganha do Serviço Público (HOOD, 2000; 2002; HOOD; LODGE, 2006a). Nesta categoria, além disso, nota-se o esforço em analisar a mudança das relações político-administrativas ao longo do tempo, abordando, sobretudo, a influência da *New Public Management* (DERLIEN, 2003; RAHMAN, 2014; THOMAS, 1990) e o processo contemporâneo de politização do serviço civil nos países anglófonos (PETERS; PIERRE, 2003; PETERS, 2013). A *Perspectiva Contextual* aborda a temática com maior ênfase nas particularidades sócio-históricas do contexto de análise (DUNN, 1997; CAMERON, 2010; JOHNSTON-MILLER; MCTAVISH, 2012; HART, P.’T.; WILLE, 2006). A *Perspectiva Comparada* soma às outras a preocupação de contemplar vários países em uma mesma pesquisa a fim de compreendê-los comparativamente (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; MOURITZEN; SVARA, 2002).

No pensamento brasileiro, o tema tem sido encarado pela tensão entre a formação de um sistema burocrático profissional e o clientelismo, observando-se interpretações que atribuem a valorização do primeiro como modo de combate das práticas negativas associadas ao segundo, oriundas da herança e formação patrimonial, enquanto outros analisam este movimento como fonte de enfraquecimento do papel político no governo (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010). Olivieri (2011), sintetizando estas duas perspectivas, interpreta na literatura brasileira o relacionamento político-administrativo como lógicas opostas, possuindo como fundamento perspectivas neomarxistas e weberianas. Dessa forma, a autora aponta a carência de uma preocupação quanto a cooperação e a complementaridade entre a administração pública e o sistema político.

Quanto às investigações empíricas sobre o contexto brasileiro, notam-se análises que, concentrando-se no nível federal, abordaram os critérios de nomeação para cargos de alto escalão do serviço público (GOMES, 2016; LOPEZ, 2015; LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; OLIVIERI, 2007; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011), a composição e divisão de trabalho das elites governantes³ (CODATO, 2009;

³Destaca-se que o estudo das elites políticas no Brasil, em específico, é uma área mais ampla, também abordando o papel das elites na mudança de regime, tendo como premissa que as escolhas das elites influenciam as rupturas

CODATO; CAVALIERI; PERISSINOTTO; DANTAS, 2016; D'ARAUJO, 2009; 2014) e o controle político sobre a burocracia (OLIVIERI, 2010), contemplando a influência do balanço específico entre o sistema político, o serviço público e a organização administrativa do Estado. Apesar destes estudos, e tendo em vista que as investigações sobre a administração pública brasileira centram-se no papel do Estado na sociedade sem incorporar a interface com o sistema político (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECHO, 2010), percebe-se que o desenvolvimento recente desta temática é restrita sob aspecto dos subtemas explorados, do aparato teórico e do nível de governo analisado quando contrastado com a literatura internacional⁴. Assim, coloca-se como ponto de investigação as influências gerenciais na mudança da interface no nível municipal, e, assim, da administração municipal, tendo como base o entendimento de barganhas ou acordos de Hood e Lodge (2006a). Dessa forma, contempla-se um nível de governo pouco investigado neste assunto e por meio de uma abordagem ainda inexplorada sobre o contexto brasileiro, a Barganha do Serviço Público.

O governo municipal brasileiro, desde a Constituição de 1988, obteve um aumento expressivo quanto as atribuições e responsabilidades com o processo de descentralização das políticas federais, como nas áreas de educação e saúde, embora destaque-se pelas dificuldades de desenvolvimento de uma administração pública profissional frente aos novos desafios, sobretudo em contraste com os níveis estadual e federal (ABRUCIO, 2005; TORRES, 2004). Abrucio (2007), englobando as influências do gerencialismo, aponta que os municípios brasileiros introduziram novidades em relação as políticas públicas, embora a grande parcela ainda trabalhe nos moldes burocráticos, quando não na mistura entre burocracia e patrimonialismo. Dessa forma, pode-se ilustrar a lógica das instituições municipais pela tradição latino-americano, 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. No mesmo entendimento, a literatura sobre os Governos Municipais tem destacado a baixa estruturação institucional em referência a alta rotatividade de *know-how*, às mudanças contínuas de métodos de trabalho e prioridades, à ineficiência, ao baixo profissionalismo, a escassa escolaridade e treinamento, bem como em relação às práticas patrimoniais persistentes, sendo

institucionais (ARAYA, 2018), e o relacionamento entre o executivo e o legislativo, centrando-se no processo de decisão no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

⁴Presume-se que a limitação do horizonte de consciência da cultura brasileira quanto as possibilidades de compatibilidade entre Administração e Política seja um dos fatores que culminam no baixo interesse do tema, e, assim, na expressividade e amplitude restrita da produção empírica brasileira quando contrastada com a literatura internacional.

percebidas menções a utilização das instituições e dos cargos públicos como moeda de troca por apoio político, a patronagem (BORGES, 2010; BROSE, 2002; DE ARAÚJO; PEREIRA, 2012; TORRES, 2004).

As iniciativas da instituição de uma administração pública e de um serviço público profissional⁵ tem sido observado nas últimas décadas desde a Constituição de 1988, sendo identificado desde os anos 1990 a influência dominante da *New Public Management* (NPM) com a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) em 1995 no nível federal, tendo como causa, dentre outros motivos, o desequilíbrio fiscal e a modernização da gestão pública (DE ARAÚJO; PEREIRA, 2012). A modernização gerencial foi situada em contraponto ao engessamento burocrático, sendo o foco nas regras e procedimentos em detrimento dos resultados entendido como fator de fraco desempenho administrativo, sobre a qual os autores salientam que vários Estados da federação, cada qual de forma particular, buscaram se reformar por meio dos pressupostos adotados na esfera federal, influenciando também os governos municipais. Apesar de menções da morte e substituição da NPM, nota-se a persistência da retórica gerencial no setor público (HOOD; LODGE, 2006a), percebendo-se sua retomada pelos governos como resposta ao contexto atual de crise econômica que tem imposto um cenário de queda de receitas e da capacidade de investimento do Estado.

Assim, as influências das reformas no nível municipal, bem como as empreendidas nos níveis Federal e Estadual que o impacta por meio dos mecanismos de cooperação federativa, implica em se supor, tal como concebido por Hood e Lodge (2006a), a formação de uma barganha gerencial. Dessa forma, coloca-se como ponto essencial de investigação a influência da *New Public Management* na administração pública e no serviço público por meio das relações entre Política e Administração. Na interpretação de Hood e Lodge (2006a), as relações entre os servidores dos altos níveis hierárquicos e o sistema político no Poder Executivo são pactuadas ou acordadas implicitamente e explicitamente entre estes por meio da mistura específica dos tipos de barganha e das três dimensões: recompensa, competência e lealdade ou responsabilidade. Os autores conceberam dois tipos de barganha, a agência, baseado na obediência à autoridade hierárquica, e a curadoria, em que os servidores atuam autonomamente

⁵ 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 de inspiração weberiana quanto com a concepção gerencial da *New Public Management*. Dessa forma, presume-se que a aproximação burocrática ou a concepção gerencial não são pólos opostos na realidade, de forma similar ao entendimento de Bourgault e Van Dorpe (2011), os quais abordam ambos constructos tal como identidades na função (*role identity*).

por meio de um conjunto de princípios de orientação. Quanto às dimensões, a *recompensa* manifesta o que é recebido pelos servidores, como um cargo vitalício e um salário razoável em comparação com o setor privado, 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 uma forma de confiança ou compromisso, exemplificada no servidor como confidente do superior político ou a maior ênfase na responsabilidade perante as atribuições do cargo.

No governo municipal brasileiro, o relacionamento político-administrativo é comumente caracterizado pela forte influência política, notando-se referências à utilização personalista e político-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). Dessa forma, caracteriza-se uma interface em que o servidor público mantém-se próximo ao sistema político, tendo como orientação a confiança e a responsividade⁶ em face das vontades deste em detrimento de um framework pré-acordado ou alguma essência abstrata, inferindo-se a tradição do lealismo pessoal como barganha estruturante, subtipo da barganha agência. Por sua vez, percebe-se a influência desta nas três dimensões; i) *recompensa*, notando fortes componentes de incerteza do sistema 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 de melhorarem autonomamente a eficiência administrativa e a capacidade fiscal (GRIN, 2014); e, iii) *fidelidade ou responsabilidade*: baseado na confiança e na confiança com o sistema político.

Ao situar as influências das reformas gerenciais, supõe-se, tal como entendido por Hood e Lodge (2006a), a mudança para a maior autonomia administrativa e o empreendedorismo como tipo estruturante (barganha delegada simples); a *recompensa* por objetivos, metas e desempenho, e sendo a permanência no cargo flexibilizada e aberta a competição; no aumento

⁶ Responsividade é entendida como a orientação para atender 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).

da demanda por *competências* de entrega de serviços em detrimento do conhecimento técnico e da habilidade de julgamento político; e na pactuação da *fidelidade ou responsabilidade* por de maior autonomia administrativa, e controlado por meio de objetivos e metas de médio prazo. Dessa forma, a partir do quadro interpretativo do governo municipal brasileiro, e, especificadamente do Poder Executivo, foi contrastado as barganhas gerenciais como tipo ideal (HOOD, 2000; HOOD; LODGE, 2006a) com o caso de um Governo Municipal da Região Metropolitana da região Sudeste, podendo, assim, analisar as influências gerenciais na mudança da interface político-administrativa, e, assim, compreender o balanço específico dentro da administração pública entre Política e Administração.

Além disso, como analisado por Lima (2017b), os estudos no bojo da Barganha do Serviço Público tem se debruçado especialmente sobre o mundo anglófono, ou seja, referente aos países desenvolvidos da Europa e da América do Norte, observando-se como corrente minoritária as análises sobre contextos de transição democrática recente, como países pós-coloniais e pós-comunistas, abrangendo a região do Caribe (LODGE; STIRTON, 2009; LODGE; STIRTON; MOLONEY, 2015), Honk Kong (BURNS; WEI; PETERS, 2012), e contextos caracterizados pelo sistema de patronagem, como o Chile e Uruguai (RAMOS; SCROLLINI, 2013). Dessa forma, ao investigar as barganhas político-administrativas, buscou-se iniciar a compreensão da dinâmica desta interface no governo brasileiro, sendo examinado a compatibilidade descritiva e explicativa desta abordagem para outro contexto, Assim, a premissa desse estudo assume posicionamento análogo ao de Burns, Wei e Peters (2012) ao analisarem até que ponto esta teoria se desloca bem de uma parte da Europa a um cenário distinto. Em relação ao nível de governo, além disso, é importante notar a presença de apenas dois estudos direcionados ao governo local, sendo um o ensaio de Siegel (2015), argumentando a relevância de se abranger as barganhas neste nível no contexto canadense, e o trabalho empírico de Weiss (2016), o qual analisou a interface no governo local alemão. Assim, além de se atentar para as particularidades do cenário brasileiro, de forma ampla, foi incorporada a preocupação quanto ao governo local.

1.1 PROBLEMA

O questionamento principal que emerge da discussão anterior é: Como a influência gerencial impactou as barganhas entre Política e Administração em um Governo Municipal de uma Região Metropolitana da região Sudeste?

1.2 OBJETIVOS

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa é: compreender como a influência gerencial impactou as barganhas entre Política e Administração de um Governo Municipal em uma Região Metropolitana da Região Sudeste.

Alguns objetivos específicos contribuíram para o alcance deste objetivo geral:

- a) Analisar as influências gerenciais sobre os tipo de barganhas presentes nas relações político-administrativas e suas maneiras de manifestação;
- b) Analisar as influências gerencias sobre as três dimensões da barganha (recompensa, competência e fidelidade ou responsabilidade) presentes nas relações político-administrativas;

Para alcançar estes objetivos, optou por realizar uma pesquisa empírica, cuja análise, como dito anteriormente, se deu no âmbito do governo municipal, responsável por parte considerável das funções públicas (MELLO, 2001), e aliando-se, além disso, o menor conhecimento sobre o tema neste nível pela literatura brasileira à maior proximidade presente neste entre os atores político-administrativos, considerado por Svava (2006a) como o ambiente no qual estas relações são mais acessíveis e claras. Soma-se a estas considerações o caráter oportuno do nível local pela menor complexidade quanto a estrutura institucional e a agregação de interesses que os níveis Estaduais e Federais. Dessa forma, foi selecionado um Governo Municipal que se destaca pela ênfase na narrativa gerencial como modo de organização, tendo passado por várias reformas administrativas, e retomado este entendimento no contexto de restrições orçamentárias e diminuição da capacidade de investimento por conta da crise econômica, sendo um município de médio porte localizado em uma Região Metropolitana da Região Sudeste.

Quanto a a unidade de análise, por sua vez, define-se na interface entre os Secretários e Subsecretários, de um lado, e o Prefeito, de outro. Os primeiros são considerados os administradores públicos de maior hierarquia e responsabilidades perante as atividades governamentais, enquanto o segundo apresenta-se como ator político eleito e superior hierárquico dentro da estrutura institucional do Poder Executivo. Destaca-se o contexto da pesquisa pelo início do segundo mandato do Prefeito, ou seja, após a reeleição. Quanto ao foco temporal, por fim, determina-se no retrato do momento analisado, acrescentando, ademais, uma perspectiva de mudança, definindo-se, dessa maneira, como transversal com

perspectiva longitudinal (RICHARDSON, 1999). A perspectiva longitudinal foi operacionalizada por meio de um quadro teórico dos Governos Municipais brasileiras, o qual comporta uma interpretação de sua mudança no tempo, sobretudo desde a constituinte de 1988, e o foco transversal, por sua vez, na pesquisa empírica realizada no momento presente em um Governo específico. Assim, possibilitou-se analisar o Governo pesquisado à luz de uma interpretação das características e transformações deste nível no Brasil a fim de investigar as influências gerenciais no *locus*.

1.3 JUSTIFICATIVA

Considerando a Administração Pública como processo político em que os servidores públicos estão imersos e em interação com os políticos eleitos, torna-se preponderante a compreensão desta relação como forma de entender a Administração Pública e o Governo pelo núcleo que o exerce (HOOD; LODGE, 2006a), bem como um modo de investigar como as instituições públicas operam tendo como premissa que a cultura das relações político-administrativas as influenciam (ABERBACH; ROCKMAN, 2006). De forma específica, este trabalho possui justificativas acadêmicas, administrativas, governamentais e sociais.

Quanto às justificativas *acadêmicas*, destaca-se o resgate da temática presente como modo autônomo de estudo da Administração Pública e do Governo, buscando seu aprofundamento por parte da academia brasileira. Neste ponto, evidencia-se, especialmente, a proposição da *Barganha do Serviço Pública* (HOOD; LODGE, 2006a) como abordagem teórico-metodológica de pesquisa. De maneira particular, ao iniciar o esforço de análise das relações político-administrativas no governo municipal brasileiro, permite-se entender os pactos existentes, como eles variam, o que os mantém firmes e as tensões existentes. Dessa maneira, pretendeu-se avançar na compreensão da administração pública como processo político. Além disso, permitiu testar empiricamente esta abordagem para um governo local brasileiro, subsidiando-se sua validação com ressalvas e futuras comparações perante outros governos locais brasileiros e em face do mesmo nível de governo de outros países.

Quanto às justificativas *administrativas e governamentais*, evidencia-se que ao investigar os significados atribuídos pelos atores relevantes, pode-se compreender as respectivas influências na constituição das práticas (BEVIR; RHODES, 2006), ou seja, das relações governamentais, auxiliando, assim, na compreensão da composição da interface governamental. Por outro lado, ao analisar as crenças dos atores, torna-se possível evidenciar a contingência e a contestabilidade destas, podendo gerar novos pensamentos que impliquem

em práticas alternativas (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003a). Neste sentido, destaca-se o esforço final de conjecturar possíveis implicações e desafios político-administrativos para o governo, fornecendo elementos para subsidiar, por exemplo, reflexões quanto à formação dos servidores e políticos eleitos, quanto aos planos de mudança institucional e em referência ao desempenho administrativo.

Por fim, tendo em vista que parcela da premissa do estudo é uma preocupação quanto ao estado atual das barganhas, as possíveis mudanças devido as influências gerenciais e quanto às possíveis tensões político-administrativas, destaca-se, como argumentado por Rouban (2003), que a compatibilidade entre a atuação do poder político e o esforço de desenvolvimento do caráter profissional do serviço público representa uma forma de inibir práticas associadas à corrupção e a ineficiência administrativa. Dessa forma, e quanto às justificativas *sociais*, salienta-se que examinar o relacionamento governamental em um município metropolitano torna-se possível inferir aperfeiçoamentos recentes a serem continuados e aprofundados assim como tensões, incompatibilidades e dificuldades a serem respondidos perante a sociedade quanto ao modo de funcionamento, ao desempenho e a moralidade administrativa.

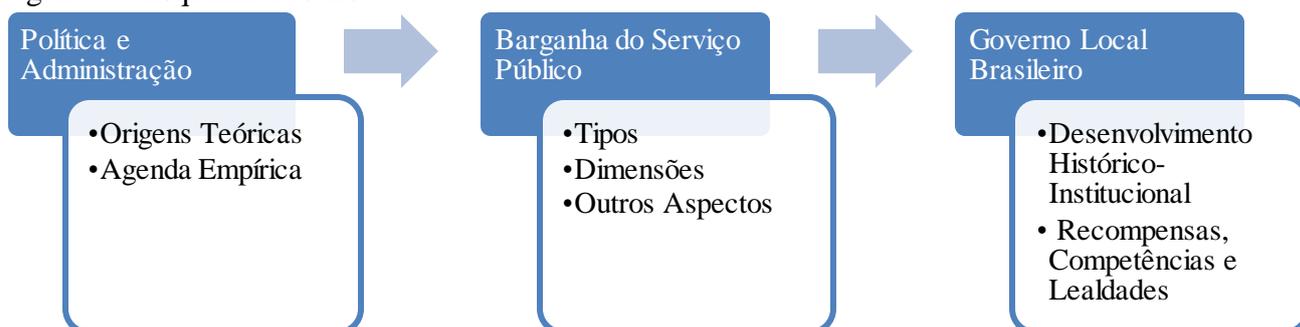
A esta introdução sucede-se o referencial teórico da dissertação, cujo conteúdo encontra-se explicado no respectivo prólogo. Após o referencial, prossegue-se para a metodologia, detalhando-se os caminhos para o alcance dos objetivos propostos, e, por fim, foram apresentados e analisados os dados da pesquisa e desenvolvidas as conclusões do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao examinar as relações entre o político eleito e os administradores públicos do topo hierárquico de um Governo Municipal, questões importantes foram consideradas, tendo em vista refinar o entendimento da administração pública e do governo. Dessa forma, a construção do referencial teórico foi orientada por três critérios científicos descritos por Frederickson (2012) quanto a validade e utilidade das teorias da Administração Pública: o *descritivo*, envolvendo a representação abstrata dos fenômenos, o *explicativo*, contendo as razões que elucidam a descrição, e o *preditivo*, compreendendo as respectivas implicações envolvidas para o governo e para a sociedade. Quanto ao último aspecto, contudo, assume-se a concepção interpretativa de Bevir, Rhodes e Weller (2003a), *conjecturas informadas*, sendo narrativas precárias sobre futuros hipotéticos na conexão entre ações, crenças e tradições.

Neste percurso, o referencial teórico da pesquisa ordenou-se conforme a Figura 1:

Figura 1 – Esquema Teórico



Fonte: Autor.

No primeiro tópico, Política e Administração no Governo, é apresentado o tema de pesquisa, contendo uma interpretação de suas origens teóricas, do fim do século XIX à década de 1970, e a exposição de duas agendas representativas de pesquisa empírica. Desta maneira, foram contextualizados os termos do debate e seu desenvolvimento como objeto de estudo empírico. No capítulo seguinte, apresentou-se a Barganha do Serviço Público, teoria mais recente na temática e que se apresenta como modo profícuo de entendimento da administração pública, abrangendo os dois tipos de relações político-administrativas (agência e curadoria), as três dimensões dos pactos (recompensa, competência e lealdade ou responsabilidade) e a compreensão sobre as mudanças no encontro com as influências gerenciais. No terceiro capítulo, enfim, foi realizada uma interpretação crítica da literatura sobre o governo municipal brasileiro a partir do framework de Hood e Lodge (2006a).

2.1 POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO NO GOVERNO

A natureza do relacionamento entre Política e Administração como tema de investigação pode ser entendido a partir da preocupação em compreender o papel de cada domínio no governo, questionando-se as atividades que cabem a cada parte, os valores e perspectivas que circunscrevem diferentes maneiras de se lidar com o Estado, as formas de interação que decorrem e suas implicações. Na história intelectual, o tema pode ser compreendido como uma sucessão de olhares, iniciado a partir da abordagem clássica (WILSON, 1887; GOODNOW, 1900), seguida da abordagem dos princípios, e, como reação a esta, a abordagem das políticas públicas (APPLEBY, 1949). A partir da década de 1970 ocorreu o despertar de pesquisas empíricas abrangentes, iniciada em Aberbach, Putnam e Rockman (1981) e continuada de modo diverso por Svava (1985; 1999). Assim, contextualizam-se os termos gerais do debate teórico do tema e de seu desenvolvimento empírico.

2.1.1 Origens Teóricas

O relacionamento entre Política e Administração é considerado o tema fundador da Administração Pública como área de investigação, na visão ortodoxa, a despeito de se poder situar trabalhos anteriores, como o legado hamiltoniano em Van Riper (1983), ou da filosofia da Grécia antiga em Rutgers (1997). Inicialmente concebido na dicotomia entre os dois grupos por Wilson (1887) e Goodnow (1900) no contexto norte-americano após as reformas do serviço público, ela nasceu como esforço de desenvolver o governo em dois domínios distintos, embora haja divergências interpretativas quanto ao nível desta distinção proposta, de modo que a Administração não seja subjugada aos interesses político dos partidos ao ponto de perverter a eficiência e a moralidade administrativa, por um lado, e sem que os políticos eleitos e os cidadãos perdessem o controle sobre ela, por outro.

Neste espírito, esta temática tem como ponto de partida o ensaio do norte-americano Wilson (1887), o qual propôs certa separação entre estes dois domínios tendo em vista proteger a administração do Estado do abuso da influência política, sendo este interpretado como fonte de corrupção e de baixa eficiência. Dessa forma, “(...) administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Apesar da política definir a tarefa da administração, não se deve permitir que ela dê suporte a manipulação de seus escritórios” (WILSON, 1887, p. 210, tradução nossa). Através da distinção entre princípios constitucionais e princípios administrativos, o autor defendia a discricionariedade

da autoridade administrativa como forma de torná-la independente da influência política, a despeito do nível desta independência ser um ponto de controvérsia.

Goodnow (1900), de forma mais extensa, também concebeu esta separação, interpretando no reconhecimento de uma função administrativa independente de considerações político-partidárias a capacidade de se desenvolver um sistema administrativo de excelência e passível de confiança perante a sociedade norte-americana (p. 86-87, tradução nossa):

Antes que possamos esperar que os oficiais administrativos possam ocupar uma posição razoavelmente permanente em caráter e razoavelmente livre da influência política, devemos reconhecer a existência de uma função administrativa cuja libertação não deve ser influenciada por considerações políticas. Isto tem feito a Inglaterra, a Alemanha, e a França, embora em um grau muito menor. A este fato, em grande parte, é devido a excelência de seus sistemas administrativos. Sob tais condições, ao governo pode ser confiado muito trabalho que, até que as pessoas dos Estados Unidos alcancem a mesma concepção, não podem ser confiados para seus órgãos governamentais.

Goodnow (1990) atribuiu à Política a expressão da vontade do Estado, na forma das políticas públicas, enquanto à Administração a execução desta vontade, ou seja, a execução destas políticas. Wilson (1887) considerou os papéis de ambos os domínios de forma semelhante à Goodnow, cabendo aos políticos a realização das atividades do Estado que se caracterizam por serem “grandes e universais”, enquanto aos administradores públicos o exercício nas “individuais e pequenas”. Outro componente preponderante destacado pelos autores na responsabilidade da administração perante uma democracia liberal, ou seja, em face do sistema representativo, é a natureza da relação hierárquica: a subordinação dos administradores públicos pelos políticos como princípio para garantir a responsabilidade democrática. Dito de outro modo, a subordinação hierárquica teria a função de garantir que a administração seguisse os ditames definidos pelos políticos eleitos, conciliando a administração com a teoria política democrática.

Na mesma linha de argumentação, Pestritto (2007) reflete que o sistema de espólio que vigorou nos Estados Unidos no século XIX, caracterizado pela distribuição de empregos da burocracia federal aos afiliados do partido no poder, levou à grande nível de corrupção e incompetência administrativa, sendo respondido por várias reformas das décadas de 1860 e 1880, e culminando no Ato de Pendleton de 1883, o qual estabeleceu o critério do concurso público para parte dos funcionários públicos. Assim, o autor destaca que o sistema de espólio forneceu a ideia de se proteger a administração, em certa medida, da influência político-partidária, em que os trabalhos de Wilson (1887) e Goodnow (1990), apoiados nestes antecedentes práticos, elaboraram um pensamento compreensivo de crítica e reforma político-

administrativa. Dessa forma, os autores defendiam a expansão e a diferenciação do papel da Administração Pública da atividade política e legislativa, fundamentando-se na habilidade e na competência ao invés do consentimento público pela representação democrática para partes consideráveis do governo (PESTRITTO, 2007).

Stillman (1973) acentua que o objetivo principal de Wilson, similar a outros reformadores da mesma época, era uma reforma moral, amparando-a no estudo da administração, em métodos e princípios fundamentados em detrimento do experimentalismo como forma de restaurar as qualidades morais do governo: confiança, honestidade, responsabilidade e eficiência. Nesta perspectiva, segundo Walker (1989), Wilson colocou o “estudo da administração” como forma de efetivar as reformas político-administrativas e solucionar os problemas do governo, avançando os reformadores anteriores ao colocar a eficiência juntamente com a moral na agenda pública.

Em contraste, Pestritto (2007) interpreta no pensamento de Goodnow a orientação antes pelas finalidades do Estado Progressista que por questões morais relacionadas à corrupção, ou, dito de outro modo, a separação entre os papéis próprios dos administradores públicos e dos políticos teria como função realizar uma nova visão do Estado, em contraponto com o liberalismo antigo, em que o desenvolvimento da administração permitiria ao governo agir em uma diversidade de novas atividades a fim de realizar as necessidades da sociedade. Assim, tendo como premissa a administração como objetivamente orientada, politicamente neutra, e baseada no conhecimento, na habilidade, e na especialidade, Goodnow (1990) propôs o empoderamento e a separação da Administração do abuso político no governo.

A despeito do esforço de distinção entre os dois domínios, nega-se interpretações simplistas que atribuem à dicotomia clássica, por um lado, a promoção da Administração em detrimento da Política, e, por outro, a separação rígida e mecânica entre os dois, notando-se, ao contrário, um relacionamento estritamente entrelaçado e dependente. Quanto ao primeiro aspecto, Riggs (1965, p. 71, tradução nossa) enfatiza na dicotomia o papel da Política como responsável por pensar as políticas gerais do Estado, cabendo a Administração a respectiva aplicação, esta não se justificando sem aquela, pois “a separação de política e administração não significa a morte da política, mas a conduta da administração em um contexto político”. Quanto ao segundo aspecto, em que se apresentam as maiores controvérsias de interpretação, Walker (1989) argumenta que Wilson (1887) nunca teve como intento demarcar um muro entre os dois domínios, destacando a ligação entre os dois por meio do qual os primeiros deveriam ser

subordinados aos segundos, como forma de expressão da vontade pública através dos representantes eleitos. Ademais, Walker (1989) nota a admiração de Wilson, em obra anterior ao ensaio clássico, ao parlamentarismo inglês, caracterizado pelo entrelaçamento entre a função administrativa do poder executivo e os políticos do legislativo, bem como em escritores posteriores em que enfatiza o papel ativo dos administradores públicos nas políticas públicas.

Overeem (2005), ao analisar a dicotomia originária nos dois autores, Wilson e Goodnow, a concebe, de forma essencial, como valor por meio do qual os administradores públicos se orientam pela “neutralidade política”, ou seja, não se orientam a partir dos critérios da política partidária. Dessa forma, em consonância com Riggs (1965) e Walker (1989), Overeem (2005) entende a separação proposta como forma de isolar a função administrativa da política partidária, e não como modo de isolar os administradores do envolvimento nas políticas públicas. Assim, a separação funcional proposta, por Wilson (1887) e Goodnow (1900), desta forma, exprime antes um sentido geral de orientação e de prescrição normativa que uma separação institucionalmente rigorosa, ressaltado por Riggs (1965) como forma de acomodar o movimento de expansão e diferenciação da Administração com o regime democrático, em que a responsabilidade pela missão do Estado é atribuída aos representantes eleitos e o controle é realizado pelos cidadãos por meio do voto em cada eleição.

Stillman (1973) destaca que Wilson possuía como propósito antes questões práticas do que teóricas, tendo como ênfase tornar o governo mais representativo para os interesses públicos, e, que, compreendida neste artigo também como atribuível a Goodnow, seria alcançado pela ênfase na eficiência e habilidade como critérios de orientação administrativa em contraponto a influência político-partidária presente no sistema de espólio norte-americano. Assim, a ideia da dicotomia, expressa teoricamente por ambos os autores, assume um caráter normativo, o modo de comportamento que se apresenta como premissa para organização governamental.

Com o movimento da Administração Científica no início do século XX, contudo, foi incorporado à Administração Pública o credo nos métodos científicos de trabalho presentes no movimento dos “princípios da administração”, enfatizando a administração enquanto ciência (MARTIN, 1952), levando a reinterpretação da dicotomia clássica a partir dos ideais dos novos tempos. Neste espírito, Willoughby (1927) argumentou que existem princípios gerais que, se descobertos e aprendidos pelos administradores públicos, os tornariam habilitados no trabalho. A atmosfera deste movimento produziu uma visão mecânica da Administração, em

que ela estaria rigidamente separada da política (MARTIN, 1952), tendo em vista a eficiência do Estado, podendo ser entendida a partir da articulação posterior de Sayre (1958, p. 102, tradução nossa), em que “a dicotomia político-administrativa era assumida ao mesmo tempo como uma verdade auto-evidente e como um objetivo desejado; administração era percebida como um mundo independente de si própria”.

Dessa forma, a nova ortodoxia das décadas de 1920 e 1930 caracterizou-se por uma visão mecânica, em que os dois domínios estariam separados de maneira rígida, estrita, em contraste com a visão anterior, que abrange a separação orgânica e o caráter relacional, reduzindo a riqueza da tradição intelectual precedente (SVARA, 1999a). Kaufman (1956, p. 160, tradução nossa) ilustra esta influência dos princípios da administração no novo entendimento da dicotomia através do valor da competência neutral, interpretada por ele como uma ideia presente desde os primeiros estágios da Administração Pública, cuja “capacidade de fazer o trabalho do governo habilmente, e fazê-lo de acordo com padrões explícitos, objetivo, ao invés de forma pessoal ou partidária, ou com outras obrigações e lealdades”. Deste modo, Kaufman (1956) expressa sua preocupação com a neutralidade política, própria da dicotomia clássica, entretanto, como analisado por Overeem (2005), incorporou a esta a ideia de profissionalismo do movimento da administração científica. Embora a concepção da dicotomia originária também enfatize a habilidade e a eficiência, o sentido atribuído a estes elementos na concepção clássica carece de uma relação história com o sentido atribuído no movimento da administração científica, denotando em Kaufman e em outros autores um olhar homogêneo dado aos dois períodos.

Como desdobramento desta nova ortodoxia, e, de forma geral, como reação a influência do movimento dos princípios da administração na Administração Pública, emergiu um esforço para restabelecer as relações entre esta e as Ciências Políticas (HENRY, 1975). Henry (1975) destaca que após a segunda guerra mundial, o foco de parte expressiva dos estudiosos do tema foi direcionado para o caráter político dos administradores públicos, ressaltando o papel destes nas escolhas valorativas e na participação nas políticas públicas. Enquanto a palavra “política”, de forma geral, era atribuída pelos autores iniciais como o critério partidário e pessoal no envolvimento com a administração, a palavra passou a ser tratada no sentido de tomadas de decisões valorativas por parte dos administradores, e sendo mobilizada para conceber a participação dos administradores perante as políticas públicas. Overeem (2005) avalia neste movimento a mudança na forma de encarar a interação político-administrativa após a segunda guerra mundial, tendo como raiz a mutação na conceitualização da dicotomia

entre “política e administração” para “policy e administração”: ao conceito de dicotomia foi somada a intenção de isolar a administração da elaboração das políticas públicas. Dito de outra forma, a nova ortodoxia passou a ser o critério das críticas seguintes.

Neste sentido, Appleby (1949) identifica a dicotomia como “a separação de poderes que exclui da administração quaisquer funções – ou pelo menos importantes – de formulação de políticas” (APPLEBY, 1949, p. 3, tradução nossa). Apoiado neste entendimento, o autor nega a realidade e a utilidade de se buscar uma separação estrita das duas áreas, ressaltando, ao contrário, a realização das políticas públicas também pelos administradores. Além disso, Appleby (1949) critica considerações que tentam dividir o *policy-making* como presente apenas nos altos níveis hierárquicos, enquanto a administração reside nos níveis abaixo, pois “onde há ação que afeta o público, há elaboração de políticas públicas” (APPLEBY, 1949, p. 20, tradução nossa). Em partes posteriores, entretanto, como denotado por Overeem (2005), o autor relativiza a distinção, atribuindo a diferença entre políticas públicas e administração conforme a posição hierárquica de quem vê, por um lado, e indistinta para quem olha de fora do governo, por outro, borrando a distinção conceitual entre *politics*, *policy* e administração.

A despeito disto, Appleby (1949) explora o caráter político da administração pública e a considera como o oitavo processo político, demarcando, por sua vez, uma diferença entre a política partidária, a qual captura a atenção do partido em questões polêmicas, e que não deixa espaço para os administradores, e outras resolvidas nos níveis mais baixos do legislativo e executivo, conservando a diferença entre a política partidária, e a política como elaboração de políticas públicas.

No mesmo movimento, Waldo (1948) negou a possibilidade de se isolar os administradores públicos da política, envolvendo tanto questões técnicas quanto questões valorativas nas atividades administrativas, manifestando-se por meio da determinação dos objetivos das normas e leis de diversas formas, como quando estas são abstratas e os agentes, então, possuem grande liberdade de ação para determiná-las. Assim, contrapondo-se a Wilson (1887), Waldo (1948) negou a possibilidade de uma dicotomia por conta da participação da administração nas políticas públicas, mesmo por atores de níveis hierárquicos mais baixos, expondo, ademais, o caráter ideológico e normativo do desenvolvimento da ortodoxia dos princípios e ressaltando o caráter da teoria da administração pública como teoria política,

Henry (1975) destaca que uma nova linha de dissidência se formou, questionando os pressupostos da antiga ortodoxia, na forma de como era entendido o relacionamento entre

política e administração e quanto à possibilidade de uma teoria da administração baseada em “princípios” neutros e objetivos de validade universal. Interpretando este movimento de dissidência, Sayre (1958) presume a formação de um novo consenso em marcha na década de 1950, e que se torna visível nas discussões seguintes: a) a administração pública como processo político, em que, pela delegação de poder, são expressas as tomadas de decisão valorativas; b) a administração pública como questão política, sendo o controle político sobre a administração por parte dos representantes eleitos e pelos cidadãos primordial em um governo fundado na crescente discricionariedade da burocracia.

2.1.2 Agenda de Pesquisa Empírica

O estudo das relações entre Política e Administração desde os fins do século XIX até o final da década de 1960 podem ser caracterizados predominantemente como investigações teóricas e históricas, tendo início a partir da década de 1970 as investigações empíricas sistemáticas como denotado por Lee e Raadschelders (2008), através da coleta de dados e a análise do desenvolvimento e da condição das relações político-administrativas. Tendo como origem os estudos das elites, pesquisadores analisaram as relações entre a elite política e a elite administrativa como forma de compreender os sistemas político-administrativos, respectivamente, da França e da Alemanha (LEE; RAADSCHELDERS, 2008). A publicação da obra de Putnam (1976) representou um marco, em que, a partir de uma reinterpretação dos trabalhos anteriores presentes desde o início do século XX, apresentou as principais teses e resultados alcançados, retomando a relevância do tema (HIGTEY; MOORE, 2001), além do desenvolvimento de inovações metodológicas importantes. Higtey e Moore (2001) salientam a dimensão e a importância do estudo das elites dado pela obra de Putnam (1976) ao examinar o caráter inexorável das elites na sociedade moderna, as relações entre as elites e a estrutura social de forma mais extensa, o processo de inserção nas elites, e, dentre outros aspectos, as fontes dos valores e crenças das elites.

Segundo Lee e Raadschelders (2008), a consolidação do estudo empírico deste tema, entretanto, foi definida como tópico de pesquisa apenas com a publicação da obra de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) sendo fruto de um projeto colaborativo de treze anos iniciado em 1969 na Universidade de Michigan, e tendo como interesse investigar a cultura política da elite governamental por meio das atitudes, valores, e crenças em diversas configurações nacionais. Aberbach e Rockman (2006) ressaltam que a época do estudo foi marcada pela expansão e criação de novos programas sociais, bem como de novos direitos

sociais, sendo definida, ademais, por intensa turbulência e disputas no encontro entre novas ideias e antigas instituições.

De forma geral, os autores entrevistaram a elite governamental abrangida, de um lado, nos burocratas *seniors*, os servidores públicos dos maiores níveis hierárquicos e antiguidade, e de outro, nos políticos profissionais do legislativo, englobando a Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Suécia e os Estados Unidos, e analisando os dados a partir de quatro concepções, as quatro imagens, sintetizadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Quatro Imagens de Interação entre Oficiais Políticos e Servidores Civis

	Separação			Híbrido Puro
	Imagem I	Imagem II	Imagem III	Imagem IV
Políticos	Políticas Públicas	Interesses (sensibilidade política)	Energia (paixão, idealismo)	-
Servidores Civis	Administração	Fatos (habilidade neutra)	Equilíbrio (pragmatismo, cautela)	
Autores	Wilson, Goodnow	Simon	Rose	Aberbach, Putnam e Rockman

Fonte: Lee e Raadschelders (2008, p. 422, tradução nossa).

A Imagem I foi concebida por Aberbach, Putnam e Rockman (1981) como a divisão rígida sob o aspecto funcional e hierárquico entre os dois grupos, sendo as políticas públicas consideradas como responsabilidade dos políticos e a administração como atribuição dos servidores civis, interpretando os trabalhos dos autores da dicotomia originária tal como expressa em Sayre (1958). Na Imagem II ambos os atores se envolvem nas políticas públicas, cabendo, entretanto, aos servidores a contribuição através do conhecimento e da habilidade e a dos políticos através da expressão dos valores em resposta a vontade dos eleitores (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981). A Imagem III, além de expressar a participação de ambos nas políticas públicas, também abrange a participação dos dois grupos nas atividades políticas em sentido geral, tendo os políticos eleitos que articular interesses gerais e difusos e os burocratas de mediar clientelas específicas, o primeiro contribuindo com idealismos, partidarismo e ideologia enquanto o segundo com o equilíbrio entre as várias forças (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981). O extremo do continuum, a Imagem IV, representa o desaparecimento da distinção entre política e administração, entendida por

Aberbach, Putnam e Rockman (1981) como uma possibilidade notada do último quarto do século XX pela progressiva “politização” da burocracia e “burocratização” da política.

Seguindo o caminho dos estudos das elites, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) examinaram os políticos e servidores civis a partir da educação formal recebida, da classe de origem, das lealdades políticas e dos caminhos que trilharam até o topo, investigando os fatores que influenciam o acesso à elite, as respectivas atitudes e comportamentos, bem como se ocorre o processo de socialização no ambiente governamental ou se o envolvimento desta elite permanece atrelado às filiações familiares e políticas anteriores. Em seguida, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) examinaram a percepção de ambos os grupos em relação aos papéis exercidos nas políticas públicas, as interações entre eles e aos valores políticos que os orientam perante as políticas públicas, buscando examinar as distinções ou semelhanças em relação às respectivas funções sob o aspecto sociológico e psicológico, bem como as implicações para o processo governamental.

Aberbach e Rockman (2006) apresentam três generalizações fundamentais deste estudo comparativo, sendo a primeira o reconhecimento da diferenciação entre os políticos e os burocratas como forma que os dois grupos entendem e lidam com o governo e as questões políticas. Os burocratas lidam com a resolução prática de problemas mais imediatos, utilizando critérios técnicos e orçamentários plausíveis, sendo ideologicamente mais centristas, enquanto os políticos mobilizam os seus grupos de apoio através da retórica inspiracional, e sendo estes mais previsíveis ideologicamente em relação aos respectivos partidos do que aqueles que possuem relações partidárias (ABERBACH; ROCKMAN, 2006). A segunda generalização envolve a constatação de que as relações político-administrativas variam conforme o sistema político empregado, sendo neste aspecto a estrutura institucional um dos principais influenciadores, notado, por exemplo, na maior independência do legislativo dos Estados Unidos no papel de elaboração das políticas públicas que em outros países, envolvendo, assim, participação dos políticos do legislativo deste sistema em interesses que em outros países estariam confinados a estruturas ministeriais (ABERBACH; ROCKMAN, 2006). A terceira generalização, por fim, considera as principais diferenças entre os dois grupos como a dicotomia entre interesses e fatos, a Imagem II, refutando a separação rígida entre políticos e administradores (ABERBACH; ROCKMAN, 2006).

Lee e Raadschelders (2008) consideram este estudo comparativo como um grande marco ao ter enriquecido o tema e ao considerar o número de replicações visando estender as análises

para diversos contextos nacionais. Neste sentido, destacam-se o estudo de Hacek (2006), sendo uma replicação que estendeu a análise das relações político-administrativas para um país pós-comunista, a Eslovênia, incorporando a inserção na elite, os papéis nas políticas públicas, e o focus nos papéis, o estudo de Bourgault e Dion (1989), estendendo a análise da politização da burocracia para o contexto canadense, verificando uma relação moderada entre a mudança de governo e a mobilidade dos altos burocratas, bem como o estudo de Mayntz e Derlien (1989), aprofundando a compreensão da politização na Alemanha ao analisar os servidores federais através de suas ligações partidárias e os respectivos papéis políticos exercidos no governo. Além disto, nota-se que as quatro “imagens”, longe de ser abordadas de forma dogmática, tem sido alvo de debates e refinamentos, tanto pelos próprios autores, em Aberbach e Rockman (1988), reinterpretando a imagem IV, quanto por outros, como por Campbell (1988) e Campbell e Peters (1988), estes expandindo a Imagem IV em três subtipos.

Enquanto Aberbach, Putnam e Rockman (1981) investigaram os papéis complementares dos burocratas e políticos nas políticas públicas, outra linha de pesquisa, iniciada nos trabalhos de Svara (1985), abordou também os papéis concorrentes e conflitantes, tendo em vista circunscrevem os papéis efetivamente realizados por cada ator. Svara (1985), dividindo as “políticas públicas” e a “administração”, cada qual em duas partes, concebeu quatro processos governamentais em um continuum (missão, políticas públicas, administração e gestão). Assim, Svara (1985) realizou uma pesquisa empírica em cinco municípios do estado da Carolina do Norte nos Estados Unidos, caracterizados como moderadamente grandes e institucionalmente denominados de *council-manager*, com a divisão institucional político-administrativa figurando na separação entre o legislativo, de um lado, e do *city manager*, do outro, chegando a constatação de que as tarefas executadas pelos políticos estavam predominantes no processo missão e dos administradores públicos no processo gestão, e, ademais, notou o compartilhamento e envolvimento extensivo nos processos do meio (políticas públicas e administração), desenvolvendo o modelo da dualidade dicotômica.

Além deste resultado empírico, Svara (1985) notou que as percepções mútuas entre os dois grupos circunscreviam estas atribuições descritas não apenas como um retrato de como as atividades eram desempenhadas por cada grupo governamental, mas também como responsabilidades particulares que cada grupo assumia para si, como pressuposto normativo, comportando a limitação de envolvimento no processo particular de cada grupo, os do extremo (missão e gestão). Em pesquisa posterior, contudo, Svara (1999) notou a fronteira em

constante mudança, em que a demarcação percebida anteriormente diluiu-se, notando-se, sobretudo, maior participação dos administradores na missão, ou seja, nas políticas públicas principais, e dos políticos na administração, bem como a mudança das preferências de envolvimento dos dois grupos, em que os políticos passaram a estar mais interessados nas decisões quanto às políticas de médio alcance. Svava (1999), apesar de notar estas mudanças no envolvimento político-administrativo, verificou a continuidade da inclinação assumida entre os atores para a dualidade-dicotômica como pressuposto normativo no governo, reafirmando-a como perspectiva importante para o comportamento governamental, ou seja, a limitação da participação dos administradores públicos e políticos eleitos nos processos atribuídos como lugar de excelência de cada ator como valor relevante.

A partir das análises empíricas em que notou o equilíbrio e harmonia entre políticos e administradores no governo como forma predominante, e em contraponto a concepção de dicotomia tal como expressa em Sayre (1958), Svava (1999; 2001) elaborou o conceito da complementaridade entre políticos e administradores, apoiado, ademais, em uma reinterpretação dos trabalhos presentes desde os fins do século XIX. A complementaridade, em contraponto a separação rígida, assume a mútua interação e a influência recíproca dos dois grupos sob o aspecto funcional e hierárquico, assumindo-se o envolvimento de ambos os atores tanto nas políticas públicas quanto na função administrativa, comportando, contudo, diferentes lógicas de contribuição e de envolvimento, e assentando-se, por um lado, no respeito pela função administrativa por parte dos políticos, e, por outro, no comprometimento dos administradores em relação à liderança política, e, assim, ao processo democrático (SVARA, 1999; 2001).

De forma geral, os estudos de Svava (1985; 1990; 1999) foram incorporados no repertório de exame empírica do tema em diversos países tendo em vista entender as formas de envolvimento político-administrativo nos quatro processos governamentais de acordo com a cultura do serviço público, a forma de governo, o tamanho populacional da cidade de investigação, e, dentre outros elementos, de acordo o nível de liderança dos administradores (BROWNE, 1985; RAHMAN; SELDON, 2016; ZHANG; FEIOCK, 2010). Ademais, nota-se o forte impacto em investigações tendo como *locus* o governo local norte-americano, sendo este o lugar de excelência da continuação e expansão desta linha de pesquisa empírica, examinando, por exemplo, o envolvimento político-administrativo nos quatro processos a partir da concepção de complementaridade (DEMIR, 2009), a frequência e a qualidade das interações político-administrativas (DEMIR, 2010; 2012) e as variáveis que influenciam na

participação dos administradores nas políticas públicas e dos políticos na função administrativa (DEMIR, 2012).

Embora a influência de Aberbach, Putnam e Rockman (1981) não seja notada de forma explícita em Svara (1985; 1999a; 1999b; 2001), ela ressoou fortemente em pesquisa realizada por este em conjunto com outro autor, Mouritzen e Svara (2002), percebida tanto no desenho do estudo quanto nas abundantes citações referentes à aqueles. O estudo de Mouritzen e Svara (2002) analisou a relação entre políticos eleitos e administradores públicos no governo local de quatorze países, abrangendo a Austrália, os Estados Unidos e doze países do oeste europeu, tendo os examinado comparativamente através de quatro estruturas institucionais (*strong-mayor*, *committee-leader*, *collective*, *council-manager*) e tendo como questionamento essencial a forma desta interação no topo do governo. Dessa forma, Mouritzen e Svara (2002), a partir de atividades agrupadas em três papéis (inovador nas políticas, conselheiro dos políticos e administradores clássico), utilizaram como base analítica uma interpretação das relações político-administrativas em quatro modelos: papéis separados, administrador responsivo, administrador autônomo e sobreposição de papéis.

No modelo *Papéis Separados*, em contraste com a dicotomia em Sayre (1958), há a separação orgânica das tarefas e normas entre os atores, a presença clara da hierarquia, os administradores são orientados pela neutralidade política como guia de comportamento e possuem um envolvimento restrito nas políticas públicas (MOURITZEN; SVARA, 2002). No *Administrador Responsivo*, embora haja a subordinação hierárquica entre políticos e administradores, ocorre o envolvimento por aqueles na administração e destes nas políticas públicas, sendo a neutralidade política substituída pela dominação de normas de orientação política (MOURITZEN; SVARA, 2002). No *Administrador Autônomo* os administradores são independentes e distantes dos políticos tanto em termos das atividades quanto da falta de subordinação, definindo as políticas públicas e excluindo a participação dos políticos na administração (MOURITZEN; SVARA, 2002). Na *Sobreposição de Papéis*, embora haja a separação de esferas de responsabilidade, há o envolvimento conjunto de ambos os atores tanto nas políticas públicas quanto na administração, sendo a relação hierárquica interativa, carecendo de uma estrutura *top-down* (MOURITZEN; SVARA, 2002).

2.2 POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO COMO BARGANHA

O relacionamento entre os servidores públicos e os políticos eleitos analisado na Inglaterra do começo do século XIX por Schaffer (1973) formou a base da compreensão da interação político-administrativo como barganha, no qual os servidores renunciavam a participar das atividades políticas, ao abnegarem-se a criticar abertamente às políticas do governo, em troca da permanência no cargo como retribuição por parte dos políticos. Dessa forma, Schaffer (1973) expôs a forte limitação da discricionariedade do serviço público em análise, envolvendo uma obediência estrita aos superiores em troca da continuidade na função como recompensa. Tendo como base a noção de barganha deste autor, Hood (2000) a estendeu, argumentando que a barganha schafferiana é uma das várias do tipo principal-agente, apresentando variações, como a tradição do sistema de espólio que vigorou nos Estados Unidos no século XIX e certos postos de confiança nos países europeus. No sistema de espólio, por exemplo, o servidor público expressa uma identidade política, mas, em contraponto, permanece no cargo apenas enquanto o partido ou político eleito que o indicou compõe o governo, consistindo na troca entre a confiança do “principal” e a lealdade do “agente” (HOOD, 2000).

A compreensão das relações político-administrativas como barganhas se desenvolveu em um esforço de investigação sobre as reformas empreendidas no movimento da *New Public Management*, em que Hood (2000) questionou vários paradoxos, como o pressuposto de “um novo paradigma” a despeito dos elementos significativos de distinção entre as reformas empreendidas e o fato de tão pouca liberdade e discricionariedade ter sido concedida aos gestores mesmo pelos Estados aos quais são atribuídos de forma mais contundente a reestruturação tendo em vista maior conformidade com as práticas do setor privado. Neste caminho, Hood (2000; 2002) descreveu e analisou as diferentes reformas administrativas a partir da variação das barganhas, envolvendo elementos como a herança histórica e com o que é requerido e o que é dado pela sociedade e pelos políticos perante o serviço público, e o que é entregue e recebido por este nas interações estratégicas entre os atores. Dessa maneira, Hood (2000, p. 8, tradução nossa) definiu as barganhas do serviço público como:

“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.”

Assim, pode-se entender este acordo ou aliança entre as partes como uma resposta factual a seguinte pergunta (HOOD; LODGE, 2006b, 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? ”. De forma essencial, a barganha político-administrativa envolve por parte dos servidores a obtenção de uma posição na estrutura governamental, uma área de autoridade e a mistura entre recompensas financeiras e intangíveis, em troca de algum tipo de lealdade e de competência pactuada perante os políticos eleitos (HOOD; LODGE, 2006a), sendo os principais atributos desta troca descritos no Quadro 2:

Quadro 2 – Principais Atributos da Barganha do Serviço Público

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

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

Hood e Lodge (2006a, p. 15, tradução nossa) ressaltam que a despeito da relação entre burocracia e política ser um tópico de investigação na era democrática a cento e cinquenta anos, “a idéia dessa relação como uma barganha – um acordo implícito ou explícito entre diferentes partes, em que algum x é trocado por algum y – está apenas recentemente a ser comumente adotada”. Os autores, ao abordarem esta relação como acordo, utilizaram como fundamento uma interpretação da experiência histórica, a contribuição de várias abordagens teóricas, como a *public choice* de Dunleavy (1992) e Fiorina (1982), e pesquisas sociais realizadas através de entrevistas com servidores públicos e políticos eleitos tendo como suporte analítico as quatro visões de mundo, ou os modos básicos de vida, da *grid-group cultural theory* (hierárquica, igualitária, individualista e fatalista).

Deste modo, e apoiando-se em uma distinção fortemente acentuada pelos analistas da burocracia comparada, Hood e Lodge (2006a) concebem dois tipos de barganha: 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. O primeiro concebe o caráter do servidor público como um guardião do interesse público na relação com o governo, exercendo a realização das respectivas atividades com independência, ou seja, não orientado por interesses pessoais ou por lealdades políticas em mandato e sim a satisfação da sociedade,

representando certo tipo de autonomia formal no sistema político, como notado no início da Europa moderna por parte da nobreza dona de terras e da Igreja Católica, ou um acordo não escrito vigoroso com efeito equivalente (HOOD; LODGE, 2006a). Assim, as competências esperadas não envolvem uma troca em relação aos políticos eleitos, bem como as lealdades e as recompensas, as quais estão vinculadas a formas mais abrangentes que ao governo vigente, não estando os servidores, por outro lado, sob o controle dos beneficiários de suas ações, embora estes possam tomar atitudes legais para que aqueles cumpram o papel de curador (HOOD; LODGE, 2006a).

Quanto à experiência histórica, Hood e Lodge (2006a) afirmam que em países democráticos nos quais os militares possuem uma tradição forte de relacionamento com a política, como no caso da Turquia e do Brasil, é reivindicado pelos militares o papel de curadores por meio da intervenção no governo civil, assumindo como premissa a garantia dos interesses nacionais, e tendo como contraponto o destaque dado por muitos cientistas políticos ao equilíbrio necessário dos militares entre a curadoria e agência como forma de garantia da democracia. Além da esfera militar, muitas outras partes do Estado também reivindicam o papel de curadoria, defendendo certa independência em relação ao comando político, como no caso dos bancos centrais dos Estados Unidos e da Alemanha, sob o argumento do alcance dos objetivos de longo prazo e tendo em vista os interesses mais amplos da sociedade em detrimento de interesses políticos de curto prazo (HOOD; LODGE, 2006a). Ademais, os autores salientam que, de forma geral, a barganha curadoria só subsiste caso haja a compressão implícita na sociedade de aceitabilidade que a dê suporte como instituição.

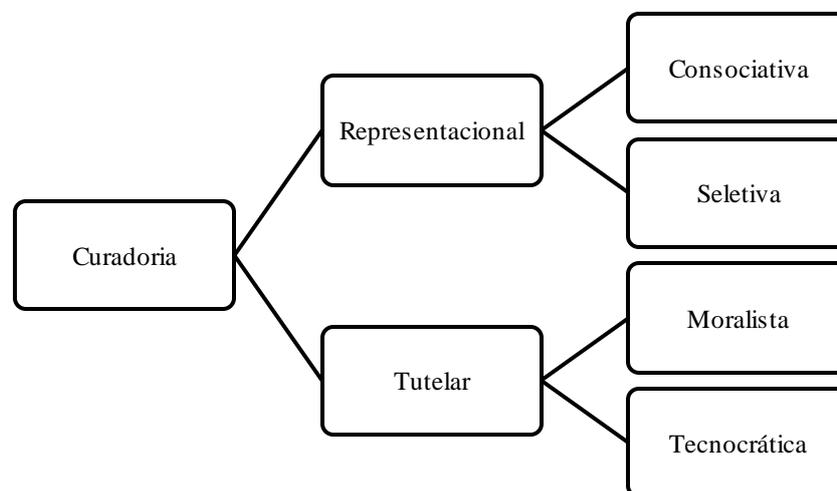
Ao examinar as formas específicas de manifestação deste tipo de barganha, Hood e Lodge (2006a) constituíram duas subcategorias: a representacional (*representational*) e a tutelar (*tutelary*). A primeira é baseada no entendimento de que os servidores públicos deveriam representar os cidadãos para os quais servem em termos demográficos, ou seja, em relação à área geografia, gênero, raça e classe social, dentre outros elementos, sendo a troca realizada entre o apoio ao governo pelos grupos representados e parte do poder deste mesmo governo dado a aqueles, e revelando os aspectos de curadoria na medida em que esta relação implique em certo nível de independência por parte da burocracia na condução das políticas como parte de um acordo abrangente (HOOD; LODGE, 2006a). Por sua vez, a barganha representacional, subdivide-se em outras duas categorias, sendo uma a barganha consociacional, demonstrada nas cotas para o ingresso nas burocracias, as quais têm em vista a composição desta pelos vários grupos da sociedade, e em que oportunidades são dadas para cada parte da sociedade, e

a barganha seletiva, em que a burocracia favorece um grupo particular (HOOD; LODGE, 2006a).

De modo diverso da barganha representacional, a tutelar retrata a compreensão de que os servidores públicos devem servir a sociedade em geral e não a grupos, sendo a troca efetuada entre a liberdade no cargo em troca de uma competência técnica ou moral específica. No primeiro caso, tutelar tecnocrática assume-se um senso de seleção por mérito que converge com a ideia da república platônica, governada por uma elite de filósofos, bem como é simbolizada pelo ideal hegeliano, em que os servidores exercem as atividades de forma imparcial, habilidosa e técnica, sendo notado como barganha predominante nas áreas econômicas, como regulação e bancos centrais (HOOD; LODGE, 2006a). O segundo caso, tutelar moralista, caracteriza-se pelo o ideal confuciano, no qual oferecem qualidades morais e culturais superiores e não necessariamente qualidades técnicas (HOOD; LODGE, 2006a).

Em suma, a barganha do tipo curadoria subdivide-se em duas categorias que, por sua vez, se desdobram em outras duas barganhas, representadas na Figura 2:

Figura 2 – Barganhas do Tipo Curadoria



Fonte: Adaptado de Hood e Lodge (2006a, p. 21, tradução nossa).

Além disto, Hood e Lodge (2006a), ao questionarem as origens e a persistência do tipo curadoria como parte ainda existente e reivindicada na experiência política contemporânea, o concebem como o predominante da era pré-democrática e aristocrática, interpretando a persistência no mundo contemporâneo por conta da influência da tradição e da *inércia*

histórica; dos *pesos e contrapesos*, premissa normativa ou doutrinal alegada da necessidade de se equilibrar o poder dos políticos eleitos por outras fontes autônomas de poder; da *evitação da culpa*, expressa na busca de arranjos institucionais por parte dos políticos que os beneficiem na reivindicação de crédito e na entrega da culpa; e dos *compromissos políticos diversos*, os quais expressam vários arranjos políticos estabelecidos entre as partes tendo em vista 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 (HOOD; LODGE, 2006a). Assim, espera-se que o funcionamento da curadoria contenha um ou todos estes elementos, necessitando-se, primeiramente, da aceitação popular, e de que certos atores interessados nesta autonomia tenham o poder para aplicá-la, podendo vir mesmo de políticos eleitos (HOOD; LODGE, 2006a).

O segundo tipo de barganha, a agência, por sua vez, compreende as trocas mútuas que se caracterizam pelo relacionamento entre principais e agentes, superiores e subordinados, sendo os eleitores os principais dos políticos eleitos, os políticos eleitos os principais dos servidores públicos *seniors*, e os servidores públicos *seniors* os principais dos servidores da “linha de frente” (HOOD; LODGE, 2006a). Contextualizando, os autores situam a figura dos agentes no direito inglês, os quais possuem a responsabilidade de estabelecer o vínculo, em nome do principal, perante a terceira parte, em que legalmente estão estabelecidas questões complexas quanto às obrigações e direitos entre estes três atores.

Quanto à experiência histórica, Hood e Lodge (2006a) salientam que estabelecer uma relação próxima ao tipo agência tem sido encarado como um requisito essencial para a burocracia nos governos democráticos, como notado no desenvolvimento desta relação na experiência da constituição japonesa pós-guerra e de governos pós-coloniais, modificando-se da “exaltação dos servidores” para formas mais diretivas perante os principais políticos. Quanto ao tema das reformas administrativas, no que lhe concerne, muitas formas pretendidas de mudança da estrutura dos governos executivos tem se orientado a fortalecer o comportamento principal-agente nas relações político-administrativas (HOOD; LODGE, 2006a), entendida por Moshe Maor (1999) como a força básica por trás das ideias da *New Public Management* das décadas de 80 e 90. Hood e Lodge (2006a, p. 56-57, tradução nossa) destacam outras interseções entre a agência e estas reformas:

- O aumento do controle dos políticos sobre a permanência no cargo e sobre os arranjos de recompensa, a fim de, por exemplo, remover o mandato indefinido dos chefes departamentais ou fazer com que a posição dos assessores políticos em cena seja um posto regular de indicação do serviço civil;
- O aumento da ênfase nas habilidades de "entrega" em relação às (habilidades) de julgamento, aconselhamento ou julgamento de políticas, particularmente ligados com; e
- Sistemas de controle mais elaborados sob a forma de metas politicamente estabelecidas e indicadores de desempenho para garantir que o agente siga os desejos do principal.

Distinguindo-se da curadoria, na qual é confiada a atuação em benefício da sociedade em geral, na agência é confiado seguir o comando do principal, sendo esta categoria analítica próxima de muitos casos das relações político-administrativas, embora sejam observados exceções e limites (HOOD; LODGE, 2006a). De modo específico, as barganhas cujas qualidades se assemelham a este relacionamento no corpo legal são expressas por Hood e Lodge (2006a, p. 55, tradução nossa) em três pontos, nos quais os servidores públicos:

- a) entram em acordos com terceiros para os quais seus mestres políticos, considerados como principais, são responsáveis;
- b) são esperados a fazer o que seus principais políticos requerem, dentro dos limites de constitucionalidade e legalidade que se aplicariam a qualquer relação de agência; e,
- c) estão sob algum dever fiduciário de divulgação e revelar o máximo sobre suas atividades em suas comunicações com seus principais.

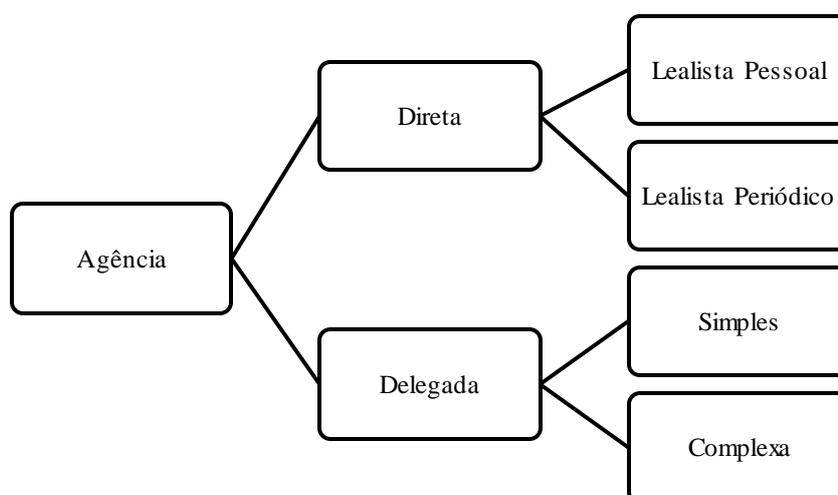
Neste tipo, de forma essencial, o principal possui a autoridade sobre as recompensas, como a permanência no cargo, e sobre as competências demandadas em face do agente, na qual este contribui com a fidelidade aos objetivos do principal (HOOD; LODGE, 2006). Dessa forma, a interação entre os políticos e servidores públicos decorre com estes agindo, dentro dos limites legais, conforme o comando dos políticos, revelando as atividades a que foram confiados e recebendo como contrapartida recompensas acordadas de maneira formal ou tácita (HOOD; LODGE, 2006a).

Hood e Lodge (2006a), além disso, salientam que os políticos ao lidar com os servidores públicos podem agir de acordo com a barganha do tipo agência entre a forma delegada ou direta, sendo a primeira em que o agente realiza as atividades a partir de uma estrutura acordada com o principal, com certa discricionariedade e espaço formal de ação, e a segunda em que o agente age de acordo com comandos detalhados e de curto prazo, embora informalmente muitas atividades sejam delegadas. Outro modo de conceber a variação na barganha agente envolve a participação de múltiplos ou um único principal, variando em

quatro subtipos (HOOD; LODGE, 2006a): Único Agente / Único Principal; Múltiplos Agentes / Único principal; Único Agente / Múltiplos Principais; e Múltiplos Agentes / Múltiplos Principais.

Assim, a partir da conexão das duas grandes divisões apresentadas, pode-se identificar quatro tipos, a barganha direta, que pode ser do tipo lealista pessoal ou lealista periódico, e a barganha delegada, variando em simples e complexa, conforme exposto na Figura 3:

Figura 3 - Barganhas do Tipo Agência



Fonte: Adaptado de Hood e Lodge (2006)

Nas formas diretas, ou lealistas, os servidores atuam conforme os comandos detalhados dos políticos, ocorrendo a entrega da lealdade diária pelos primeiros em troca de certo nível de anonimato dado pelos segundos, e variando entre a forma pessoal, em que o acordo é feito perante o principal político, e “caindo e subindo com ele”, enquanto no periódico o acordo é realizado com o indivíduo no “escritório” (*office*), e transferindo a lealdade de um oficial para outro conforme ocorre as mudanças de governo fruto do processo eleitoral (HOOD; LODGE, 2006a).

Nas formas delegadas, em contraste com as anteriores, 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, sendo o primeiro responsabilizado pelas instruções dadas aos servidores, e estes pelos resultados alcançados (HOOD; LODGE, 2006a). Além disso, as formas delegadas diferenciam-se, sendo a simples a que ocorre entre um principal e um agente, demonstrada no vínculo entre um CEO

(*Chief Executive Officer*) de uma agência pública e um ministro de cuja área pertence. Quando o vínculo ocorre entre múltiplas partes, caracteriza-se a forma complexa.

Quanto aos fatores que corroboram para a persistência e fortalecimento do relacionamento do tipo agência, Hood e Lodge (2006a) destacam a existência de apenas um *veto player* no sistema político, ou seja, de apenas um indivíduo ou grupo que possa alterar o *status quo*, circunstâncias em que grandes problemas de compromissos políticos não se apresentam (*commitment politics*) e em que a “evitação de culpa” por meio de maior liberdade dada aos servidores não é politicamente necessária ou não pode acontecer. Uma das condições destacadas pelos autores para as circunstâncias mencionadas é o contexto de democracias em que exista alto grau de incerteza quanto ao futuro das coalizões de governo e sobre o comportamento de possíveis futuros governantes.

2.3 DIMENSÕES DAS BARGANHAS DO SERVIÇO PÚBLICO

As duas formas estruturantes do relacionamento político-administrativo possuem uma vinculação e influência direta nas três dimensões das barganhas: recompensa, competência e fidelidade ou responsabilidade. Dessa maneira, inicia-se a apresentação destas a partir da dimensão recompensa. As recompensas são consideradas fundamentais nas barganhas, sejam financeiras, por meio de salário, benefícios e aposentadoria, ou intangíveis, como na forma de auto-realização ao influenciar as políticas públicas e de status social, sendo compreendidas por Hood e Lodge (2006a) em quatro concepções, sintetizadas no Quadro 3:

Quadro 3 – Quatro tipos de Recompensas da Barganha do Serviço Público

Loteria da Vida	Pirâmide e Escada Rolante
<i>Recompensas Não-automáticas ou previsíveis</i> Concordância em viver com os altos e baixos de uma recompensa 'cassino'	<i>Padrão estruturado de recompensa</i> Expectativas de progressão ordenada e previsível
Corrida de Perus	Nobres obrigados
<i>Recompensas Variáveis</i> Acordo de recompensas com base na concorrência individual	<i>Auto-limitação relativa no topo</i> Acordo para uma estrutura de duplo desequilíbrio com um pagamento relativamente menos generoso no topo

Fonte: Hood e Lodge (2006a, p. 69, tradução nossa).

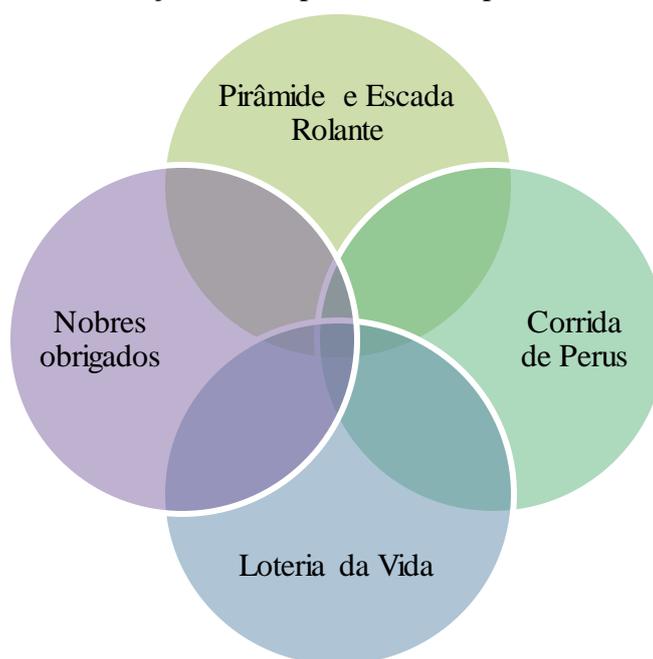
A “loteria da vida” como barganha representa o modo de vida fatalista, ou seja, que não depende de esforço ou habilidade pessoal e nem é fixa de antemão, sendo imprevisível, e podendo ser parcialmente explicada pelos reveses políticos e pela natureza das relações humanas (HODGE; LODGE, 2006a). De outra maneira, a “pirâmide e escada rolante” como recompensa envolve uma ordem estruturada de recompensa, sendo composta pelo pagamento financeiro, em honras e condições de trabalho conforme o lugar ocupado na “pirâmide” e em

um sistema de progressão nesta hierarquia de forma estável (HOOD; LODGE, 2006a). Nota-se, assim, que este expressa a ordenação em graus de responsabilidades, ressonando fortes componentes de previsibilidade do sistema clássico germânico e inglês (HOOD; LODGE, 2006a), enquanto aquele pode transparecer sistemas administrativos mais permeáveis à influência política, como destacado por Grindle (2010) sobre as instituições públicas da América Latina.

Enquanto as duas anteriores podem ser caracterizadas pela oposição dos modos hierárquico e fatalista, as outras formam a oposição entre os modos coletivo e individual. Assim, a “corrida de perus” compreende um sistema de recompensa em que os servidores competem entre si, agindo conforme as habilidades e esforços individuais, e notado como forma advogada do pagamento por desempenho iniciado na década de 70 em detrimento da noção weberiana do salário fixo que moldou as burocracias modernas (HODGE; LODGE, 2006a). O “nobres obrigados”, por sua vez, reflete a maior compensação financeira dos servidores públicos nos níveis hierárquicos mais baixos quando comparados com os empregados correspondentes no setor privado, a despeito de quando nos níveis mais altos receberem menos que os correspondentes no mundo dos negócios, sendo isto referido como “duplo desequilíbrio” e caracterizando a auto-restrição no topo em troca da legitimidade no cargo e do respeito social (HOOD; LODGE, 2006a).

Hood e Lodge (2006a) argumentam que os quatro tipos de recompensas representam variações de ênfase dadas a partir das quatro visões de mundo, hierárquica, fatalista, igualitária e individualista podendo cada qual ser interpretada como um círculo de um diagrama de Venn, ou seja, comportando a sobreposição entre os tipos, como ilustrado na Figura 4:

Figura 4 – Misturas e Combinações dos Tipos de Recompensa



Fonte: Elaborado pelo Autor.

De forma demonstrativa, Hood e Lodge (2006a) argumentam que quando não é explícito e compreensível o critério de desempenho com base no qual os servidores são avaliados, ou o quão expressivo podem ser as recompensas, a corrida de perus e a loteria de vida se conectam (HOOD; LODGE, 2006a). Além disso, Hood e Lodge (2006a) fazem três observações quanto às misturas e combinações: i) Sobreposições triplas são ocorrências comuns; ii) Existem diferenças entre as combinações e misturas conforme o nível de governo observado; e, iii) as recompensas mudam ao longo do tempo. Quanto à última observação, Hood e Lodge (2006a) notam que a ênfase do gerencialismo no Reino Unido, e em muitos outros países anglófonos, modificou o predomínio da mistura entre a hierarquia e a auto-abnegação pela corrida individual pelo desempenho, bem como envolveu o aumento do fatalismo por conta da maior influência política no serviço civil, sendo este último aspecto investigado por Peters (2004) e Peters e Pierre (2013).

As recompensas entregues pelo sistema político aos servidores, contudo, requerem contrapartidas em termos de alguma forma de habilidade, conhecimento, moral, dentre outras acepções, para o alcance dos objetivos políticos, constituindo a dimensão competência (HOOD; LODGE, 2006a). Para além da ocupação do cargo em troca da fidelidade política, a barganha da competência é parte essencial da política do serviço público, sendo dividida em quatro tipos, condensados no Quadro 4:

Quadro 4– Quatro Tipos de Competência da Barganha do Serviço Público

Sábio	Detalhista
<i>Estadista em habilidades de disfarce</i> Provisão de insight intelectual ou moral	<i>Técnicas ou competências Fachkompetenz</i> Prestação de conhecimentos técnicos e julgamento
Entregador	Intermediário
<i>Competências de execução (criativa)</i> Provisão da capacidade de fazer as coisas serem feitas	<i>Competências de abrangência</i> Provisão da capacidade de trabalhar em diferentes mundos

Fonte: Hood e Lodge (2006a, p. 93, tradução nossa).

O sábio caracteriza-se essencialmente por certas qualidades como o julgamento político vigoroso e consistente, envolvendo a perícia de aconselhar e tendendo a ser predominantemente tácito e intuitivo (HOOD; LODGE, 2006a). O detalhista, ao contrário, tende a ser predominantemente explícito, definido pela especialização e a capacidade técnica, assumida como premissa da competência dos oficiais do Estado, e sendo concebida na interpretação weberiana como as qualificações que dão suporte a autoridade burocrática (HOOD; LOGDE, 2006a). O entregador, por sua vez, pode ser entendido como a habilidade executiva individual, ou seja, “a habilidade de ser capaz de fazer as coisas acontecerem dentro de uma organização governamental de uma maneira desejada, em vez de apenas seguir regras ou rotinas” (HOOD; LODGE, 2006a, p. 96, tradução nossa), realizado pelo trabalho pessoal assim como com a ajuda de outros. O intermediário, de outra forma, enfatiza a competência como habilidade de reunir e negociar com diferentes partes, agindo como facilitador e diplomata em detrimento de seguir ordens de controle (HOOD; LOGDE, 2006a).

Nas últimas décadas, a competência do tipo entregador tem sido destacada em detrimento do tipo detalhista e sábio na retórica de acadêmicos e praticantes da indústria da *New Public Management* (HOOD; LODGE, 2006a). Todavia, Hood e Lodge (2006a) observam a relevância destes mesmo em posições de alto-escalão, onde se verifica maior mudança para a ênfase nas habilidades gerenciais. Além disso, os autores verificaram que, mesmo em países líderes nas reformas gerenciais, as competências demandadas dos servidores muitas vezes não convergiam com os presentes nos documentos formais.

É salutar considerar que a barganha entre certa competência ou habilidade por uma recompensa exprime apenas parcialmente as relações de troca, fazendo-se presente noções menos usuais de aptidão, como, em uma mudança de governo, na lealdade e responsabilidade perante o novo grupo político, colocando-se à disposição em um novo compromisso, e sendo o intercâmbio definido entre a abnegação dos servidores perante o jogo político por independência, atribuições ou credibilidade (HOOD; LODGE, 2006a). Como nas outras

categorias, baseado na análise de entrevistas e na perspectiva histórica e comparada, Hood e Lodge (2006a) dividem as barganhas da lealdade ou responsabilidade em quatro tipos, juiz, parceria, executivo e bobo da corte, sumarizados no Quadro 5:

Quadro 5 – Quatro Tipos de Lealdades ou Responsabilidades da Barganha do Serviço Público

Bobo da Corte	Juiz
<i>Lealdade Irritante</i> Atua como verificador da realidade para governantes	<i>Lealdade para o estado e para a lei</i> Atua como jogador semi-autônomo com lealdade a alguma entidade superior
Executivo	Parceria
<i>Lealdade dentro de um prazo especificado</i> Atua para perseguir objetivos definidos em algum espaço de ação limitado e revogável	<i>Lealdade como confidente e co-governante</i> Atua como interlocutor e colaborador com os governantes, com direito a ser ouvido

Fonte: Hood e Lodge (2006a, p. 111, tradução nossa).

Na parceria implica aos servidores agir unido com os políticos, tendo um senso de anonimato por parte daqueles, despidos de propósitos políticos pessoais, sendo mais presentes em uma concepção tradicional de administração pública na qual é destacado o papel da neutralidade política dos servidores, como no sistema tradicional inglês (HOOD; LODGE, 2006a). Na lealdade do tipo executivo, os servidores não são concebidos como entidades inseparáveis, como na parceria, possuindo certa liberdade, mas agindo conforme os comandos políticos (HOOD; LODGE, 2006a). No tipo “bobo da corte” há certa liberdade e intimidade dada a determinados servidores a serem “palhaços” e brincalhões nos níveis superiores da pirâmide a fim de exercer a crítica perante o político de forma lúdica, e é considerada uma forma de barganha mais propensa a adversidades e problemas que as outras (HOOD; LODGE, 2006a).

No modo “juiz”, em contraposição aos outros tipos de lealdade, os servidores possuem maior liberdade e independência em relação aos superiores políticos (HOOD; LODGE, 2006a). Assim, ao contrário de meramente agir em nome do superior, configura-se uma lealdade a uma essência abstrata superior, como a constituição e a Deus, envolvendo um senso de liberdade e autonomia em que se espera o exercício das atividades sem favores a grupos e sem deixar-se coagir, tendo como apoio certa proteção em relação às recompensas e a posição ocupada (HOOD; LODGE, 2006a). De forma demonstrativa, Hood e Lodge (2006a) apontam alguns cargos, como promotores públicos, auditores e alguns tipos de reguladores no contexto dos Estados Unidos, bem como policiais do Reino Unido. Neste caso, os autores observam a interpretação de que os funcionários são responsáveis em face da “coroa”, constituindo o valor predominante de orientação em detrimento da subordinação ao governo vigente.

Como as outras dimensões da barganha, os tipos de lealdades são frequentemente combinados entre si, formando cada sistema político-administrativo uma mistura específica, verificando-se o tipo parceria como parte integrante da barganha do Reino Unido e o tipo juiz no contexto alemão (HOOD; LODGE, 2006a). Outro aspecto preponderante verificado foram as mudanças nos tipos de lealdades, como na diminuição do tipo juiz para o tipo executivo observado em alguns sistemas políticos seguindo os rumos das reformas gerencialistas, notando-se, por outro lado, outros movimentos quando as análises mergulham abaixo da superfície ao abordar as pressões da política profissional moderna, examinando-se, em certos momentos, ciclos e flutuações sem tendência (HOOD; LODGE, 2006a).

Hood e Lodge (2006a) argumentam que as três dimensões da Barganha do Serviço Público, recompensa, competência, e lealdade ou responsabilidade, podem se combinar de diversas formas, mas algumas barganhas se apresentam de maneiras conflitantes, sendo a maior compatibilização entre as dimensões agrupada no Quadro 6:

Quadro 6 – Barganhas da Recompensa, Competência e Lealdade em Quatro Modelos

Tipo Fatalista Recompensa: Loteria Competência: Sábio Lealdade: Bobo da Corte	Tipo Hierárquico Recompensa: Escada rolante Competência: Detalhista Lealdade: Juiz
Tipo Individualista Recompensa: Corrida de Peru Competência: Entregador Lealdade: Executivo	Tipo Iguatário Recompensa: Nobres obrigados Competência: Intermediário Lealdade: Parceiro

Fonte: Hood e Lodge (2006a, p. 135, tradução nossa).

Cada um dos quatro grupos apresenta convergências internas, todavia, não refletem com exatidão nenhum sistema de serviço público específico, compondo-se antes uma mistura entre eles (HOOD; LODGE, 2006a).

2.3.1 Transformação das Barganhas

As barganhas podem modificar-se de forma abrupta, por meio do impacto de novas eleições ou da mudança de regime, ou lentamente, ilustrados respectivamente pelo caso Japonês e o da União Soviética. No Japão, após o partido Democrático Liberal governar por quarenta anos, ele foi substituído na eleição de 1993, sendo os antigos pactos ou barganhas acordadas, em que os servidores públicos *seniors* elaboravam as políticas públicas e redigiam as leis em negociações dentro dos grupos deste único partido, transformaram-se repentinamente, passando a demandar maior atenção na negociação com os outros partidos do sistema político

e mudando da burocracia tradicional que se fazia presente a modos mais convergentes ao tipo de barganha agência (HOOD; LODGE, 2006a). Na União Soviética, após a morte de Stalin em 1953, de outra forma, houve o progressivo desmantelamento do terror dos campos de trabalhos forçados, em que os gerentes das empresas passaram a ter uma posição mais forte perante o aparato estatal de definição de objetivos, representando o “principal” político, e menos propensa a punição ao trapacear nas barganhas presentes (HOOD; LODGE, 2006a).

A despeito das mudanças exógenas nas barganhas, espera-se que a maior fonte de quebra destas esteja ligada a participação das partes através da “trapaça”, ou seja, a escolha deliberada em fraudar o acordo implícito ou explícito entre os participantes (HOOD; LODGE, 2006a), sendo a entrega ou a trapaça nas barganhas entre políticos e servidores públicos e os respectivos efeitos descritos no Quadro 7:

Quadro 7 – Entrega ou Trapaça na Barganha do Serviço Público

		Políticos	
		<i>Entrega</i>	<i>Trapaça</i>
Servidores Públicos	<i>Entrega</i>	Equilíbrio cooperativo: acordos de serviço público de elevada confiança	Funcionários públicos fatalistas, resignados ou apáticos
	<i>Trapaça</i>	Os políticos desconfiam dos funcionários públicos, mas sentem-se incapazes de alterar o sistema	Baixo nível de confiança e instabilidade dos serviços públicos

Fonte: Hood e Lodge (2006a, p. 158, tradução nossa).

A trapaça, *cheat*, pode se manifestar de forma individual, quando o servidor vaza informações confidenciais em benefício próprio, por exemplo, ou coletivamente, quando os políticos ou servidores se comportam de forma a romper com a compreensão presente anteriormente nas trocas, sendo a última forma frequentemente a mais problemática ao tornar mais árdua a separação entre o processo político geral e a trapaça (HOOD; LODGE, 2006a).

Por fim, é importante rememorar o entendimento de que as relações político-administrativas desenvolvem-se, de certa forma, como oposição as formas anteriormente vigentes, diferindo-se, por exemplo, conforme a parte do governo, o serviço público em questão e a estrutura institucional, expressando-se de diferentes maneiras e sendo o resultado dependente da

combinação estratégica de todas as partes da barganha, e não das escolhas de apenas uma destas (HOOD; LODGE, 2006a).

2.4 POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO NO GOVERNO MUNICIPAL BRASILEIRO

Ao definir como ponto de investigação as barganhas político-administrativas, torna-se necessário situar as especificidades quanto ao contexto de análise, tendo em vista que suas características influenciam o modo como este envolvimento ocorre (HOOD; LODGE, 2006a). Deste modo, esta seção explora o desenvolvimento histórico-institucional do governo municipal brasileiro, prosseguindo para a interpretação da literatura sobre o governo local brasileiro a partir do framework de Hood e Lodge (2006a).

2.4.1 Desenvolvimento Histórico-Institucional

Desde a sua fundação pelos romanos no século anterior a era cristã, o governo municipal tem sido encarado como componente perene no sistema de governo de grande parte dos países, (MELLO, 1988), e edificado no Brasil desde a era colonial a partir de diversas configurações político-administrativas em conveniência com a dispersão geográfica, a heterogeneidade das formações sociais e a diferença das pressões externas, orientando-se, assim, pelas particularidades de cada localidade (DE PINHO, 1997). Com o advento do Império, e a promulgação da Constituição de 1824, formou-se uma organização nacional centralizadora no qual o governo local passou a ser controlado pelos presidentes de província nomeados pelo Imperador e foi adotado um único tipo de organização política para todas as regiões (DE PINHO, 1997). O Imperador como figura unificadora, entretanto, deu lugar, após a implantação da República, às reivindicações regionais, sendo instituída formalmente a autonomia municipal (DE PINHO, 1997), embora o interesse do município tenha permanecido precário em benefício do poder dos entes Estaduais e Federal (MELLO, 2001).

A Constituição de 1934 fortaleceu notavelmente o papel do Município, consolidando-se, findado o regime de Getúlio Vargas, no tripé da Constituição de 1946: autonomia política por meio das eleições dos representantes locais, autonomia tributária, podendo recolher certos tributos, e administrativa, organizando os serviços requeridos pelas suas competências (DE PINHO, 1997). As turbulências políticas que se sucederam culminaram na implantação do regime militar de 1964, cujos atos institucionais, a Constituição de 1967 e a reforma de 1969 afetaram vários aspectos da autonomia municipal, como a nomeação dos prefeitos das capitais pelo governador do estado, o aumento de dois para seis casos de intervenção dos estados nos

municípios, a redução do número de impostos (MELLO, 2001) e a fiscalização orçamentária e financeira por entidades internas e externas, dentre outros (DE PINHO, 1997).

A Constituição de 1988, no bojo da redemocratização, fixou o município em uma forma ímpar perante os países em desenvolvimento e as federações do mundo ao introduzi-lo juntamente com os Estados e o Distrito Federal na federação brasileira, associado ao fortalecimento de diversos elementos do governo local, como a alteração de três para quatro impostos municipais, o aumento dos repasses de recursos federais e estaduais (MELLO, 2001) e o estabelecimento das competências particulares do município e das partilhadas com o Estado e a União (DE PINHO, 1997). A configuração do governo municipal, além disto, foi estabelecida pela composição de um Poder Executivo forte, constituído pelo Prefeito e pelo Vice-Prefeito, e pelo Poder Legislativo, a Câmara Municipal, formada pelos vereadores, e sendo dois poderes independentes, eleitos pelos cidadãos e regidos por lei orgânica aprovada pelo legislativo (MELLO, 2001)¹¹. Ao chefe do Poder Executivo, auxiliado pelos Secretários e Subsecretários Municipais, cabe a organização, o funcionamento e a direção da administração municipal, possuindo entre outras funções a de vetar projetos de lei, elaborar o plano de investimentos, o plano municipal de desenvolvimento, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e a proposta de orçamento anual. À Câmara de Vereadores, por outro lado, compete dispor sobre assuntos de interesse local, como o plano plurianual, a organização da auditoria interna do município, a instituição e a dissolução de Secretarias, as emendas à Lei Orgânica e a fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Quanto a estrutura administrativa das Prefeituras, de forma geral, nota-se a vinculação aos serviços ofertados, sendo definida pelo Poder Executivo e condicionada à aprovação do Poder Legislativo (MELLO, 2001), devendo estar atrelada as respectivas competências constitucionais, como a de organizar e prestar serviços de interesse local, manter programas de educação infantil e ensino fundamental e prestar serviços de atendimento à saúde da população (BRASIL, 2014, p. 34). Quanto as competências comuns, por outra via, a responsabilidade é partilhada entre os três entes da federação, como o de conservar o patrimônio público, promover meios de acesso à ciência, à cultura e à educação, proteger o meio ambiente e articular a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23.) (BRASIL, 2014, p. 28-29). Neste intento, o Poder Executivo municipal funciona por meio de órgãos, como Secretarias e Departamentos, e entidades, como empresas estatais, autarquias e

¹¹ Nota-se que, diferentemente dos níveis Estadual e Federal, o Município não possui Poder Judiciário próprio.

fundações, e tendo como base os princípios gerais da administração pública presentes na Constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Klering et al., 2011).

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) destacam que a Constituição de 1988 trouxe avanços importantes, não desprovidos, contudo, de aspectos negativos, envolvendo: maior *accountability* em relação a sociedade, com o fortalecimento do controle externo e da transparência pública, englobando o princípio da publicidade, a criação do *habeas data*, a implementação do referendo e do plebiscito ; a descentralização administrativa, na contramão do centralismo varguista e do regime militar, repassando responsabilidades quanto às políticas públicas para os Estados e Municípios; e a melhoria da estrutura burocrática do serviço civil, relacionado ao princípio meritocrático por meio do concurso público, aos planos de carreira e ao direito à greve. Dentre os aspectos negativos, os autores ressaltam a proliferação desenfreada de Municípios, a falta de regulação do direito de greve, as fraquezas políticas e administrativas da maioria dos Municípios em face da descentralização, a estabilização irrestrita dos funcionários e o aumento do corporativismo burocrático.

Após a constituinte, um ponto central e aglutinador foi a crise de Estado da década de 1990, a qual colocou novos desafios nos três níveis de governo. Segundo De Araújo e Pereira (2012), a crise de Estado foi composta pela comunhão de elementos, como o desequilíbrio fiscal e a insatisfação dos cidadãos com a baixa qualidade dos serviços prestados, sendo respondidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995 no governo federal, tendo como objetivos a redução e controle das despesas públicas via privatizações e ajustes fiscais, a descentralização com o auxílio de parcerias com o terceiro setor e a iniciativa privada e a modernização da gestão pública por meio do modelo gerencial. Os autores salientam que vários Estados da federação, cada qual de forma particular, buscaram se reformar por meio dos pressupostos adotados na esfera federal, influenciando também os governos municipais.

Sob o aspecto financeiro, o contexto de crise implicou em mudanças para os municípios, tal como destacado por Souza (2005), englobando em uma série de pré-condições para a tomada de empréstimos, a limitação de aplicação de recursos próprios, a vinculações de parcela das receitas para as políticas de saúde e educação e a diminuição das receitas não vinculadas recebidas pelo nível federal. A reunião destes fatores corrobora, na interpretação de Melo,

Souza e Bonfim (2015), na redução da capacidade de investimento dos Municípios, tendo, assim, que atuar de forma mais eficiente com os recursos disponíveis.

Desta maneira, o aspecto administrativo ganhou destaque, notando-se, além disso, que a descentralização de programas sociais transferiu grandes responsabilidades de gestão aos governos municipais (MELO; SOUZA; BONFIM, 2015), a qual foi fortalecida na reforma dos anos 1990. Neste ponto, um mecanismo adotado foi a cooperação técnico-financeira entre o executivo local e o federal, sobre o qual Melo, Souza e Bonfim (2015) destacam a incumbência do governo federal de formular e financiar a política nacional de saúde, obtendo a adesão dos municípios por meio de um sistema de incentivos e sanções, e tendo este que atender a padrões e exigências de gestão. No mesmo entendimento, Abrucio (2005) argumenta que houve a associação entre as medidas da reforma de Estado com a descentralização, como os referentes à modernização administrativa. Grin (2014), por sua vez, salienta que muitos desenvolvimentos administrativos e financeiros do governo local estiveram atrelados a programas e políticas oriundas do nível federal. Acompanhando as políticas federais, além disso, houve no município um aumento da participação de outros atores na elaboração e oferta de políticas públicas, ou seja, com o aumento da colaboração da sociedade civil, do terceiro setor e do setor privado (ABRUCIO; COUTO, 1996; FARAH, 1999). Observa-se, ademais, a construção de novos mecanismos de organização e controle sobre a burocracia, como o governo eletrônico e a maior transparência no uso dos recursos (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Sob a perspectiva da administração pública, um dos pontos centrais do desenvolvimento histórico-institucional dos municípios foram as influências do movimento de profissionalização do serviço público federal. Na reforma federal dos anos 1990, este movimento é demonstrado por Abrucio, Pedroti e Pó (2010) na reorganização das informações existentes, na fortificação das carreiras, no limite de gastos com o funcionalismo, no princípio da eficiência, no aumento do controle do Estado pela sociedade e pela discussão e adoção parcial de mecanismos gerenciais de administração. Observa-se a influência direta de muitas destas mudanças no nível municipal por meio da dupla subordinação à adoção dos princípios da Constituição Federal e Estadual, dos preceitos do Art. 29 da Constituição Federal e dos mecanismos de cooperação federativa, tal como mencionado na área de saúde, o qual também é adotado em outras áreas, como a da educação.

Assim, a partir deste quadro geral, faz-se necessário explorar o papel do tipo de barganha estruturante, seguido das três dimensões do relacionamento entre o Prefeito e os Secretários e Subsecretários.

2.4.2 Lealismo Pessoal: Patronagem e Profissionalismo

Nickson (2011) assinala que os Prefeitos na região da América Latina eram selecionados pelo governo central em troca de apoio político, a patronagem, em uma tradição de centralismo que foi fortalecido pelos regimes militares. Após os processos de redemocratização, os países da região passaram a eleger pelo voto os chefes do Poder Executivo, sendo o fortalecimento da autonomia política um aspecto central do processo que se decorreu: a descentralização e o fortalecimento administrativo e financeiro no nível local (NICKSON, 2011). Ao analisar o contexto brasileiro, Abrucio (2007) salienta que a Constituição Federal de 1988, no bojo da redemocratização, trouxe avanços importantes, como a maior participação cidadã e inovações na gestão pública, embora não tenha suplantado elementos do patrimonialismo local da maioria das regiões do Brasil.

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, e englobando as influências gerenciais, Abrucio (2007) aponta que os municípios brasileiros introduziram novidades em relação as políticas públicas, 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 nos Governos Municipais (DE ARAÚJO; PEREIRA, 2012; BROSE, 2002; TORRES, 2004), sendo percebidas menções a utilização das instituições públicas como moeda de troca por apoio político (patronagem), para atender a clientelas específicas (clientelismo), para benefício familiar (nepotismo), dentre outros.

Ao analisar o serviço público da América Latina de forma ampla, Grindle (2010, tradução nossa, p. 2) a 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”. E, examinando 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. Somando as observações anteriores, Pessoa (2013) aponta que até meados dos anos 1970 os municípios brasileiros praticamente não ofertavam serviços públicos, exceptuando grandes cidades e capitais, oriundo de uma tradição que remonta à época colonial de subordinação do nível local aos níveis estaduais e federal e de falta de recursos, tendo como finalidade essencial a de servir como dispositivo político. Neste aspecto, Pessoa (2013) destaca a dominação de chefes políticos locais e a troca entre apoio aos governos estaduais e federal por recusos e fornecimento de serviços.

Na interpretação de Hood e Lodge (2006a), o relacionamento político-administrativo em que o servidor público mantém um relacionamento próximo ao sistema político, tendo como orientação mais as vontades deste em detrimento de um framework pré-acordado ou alguma essência abstrata, caracteriza o lealismo pessoal, subtipo da barganha agência. Assim, a partir da definição do serviço público brasileiro como sistema de patronagem (GRINDLE, 2010) ou de confiança política (RAMOS; MILANESI, 2017), e, assim, como modo particular de barganha entre os atores político-administrativos, infere-se fortes aspectos do lealismo pessoal como forma de organização. Sob esta estrutura, o político possui o controle sobre as recompensas e competências demandadas do servidor, e recebe deste a responsividade e confiança como lealdade (HOOD; LODGE, 2006a).

Ao analisar este elemento no desenvolvimento do município brasileiro, contudo, observam-se elementos conflitantes, como esforços empreendidos 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. Sobre isto, Grindle (2010) observa que mesmo após várias reformas nos serviços públicos nacionais da América Latina, as 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 o apoio a reformas, a de colonizar uma estrutura frequentemente ineficiente com indivíduos com as mesmas ideias quanto as políticas públicas, a de se enriquecer ilicitamente, dentre outros. Ao retomar o entendimento de que o nível local brasileiro é menos desenvolvido sob o aspecto institucional e do serviço público que o federal (TORRES, 2004), é verossímil afirmar a presença ainda mais forte dos componentes de patronagem e do lealismo, sobretudo nos altos postos pela maior proximidade com o sistema político. Assim, infere-se estas considerações como pertinentes sob o aspecto sociológico aos cargos de Secretários e Subsecretários.

Sob o aspecto das influências da *New Public Management*, uma mudança para a lógica gerencial, tal como colocado por Hood e Lodge (2006a), implicaria em uma mudança na estruturação do relacionamento. Os autores destacam que uma das principais ênfases da NPM é aumentar a proximidade e subordinação do sistema político sobre os servidores, dando ênfase ao fortalecimento da barganha delegada simples em detrimento de formas tidas como aristocráticas ou coloniais (curadoria). Ao constatar a barganha agência como a estrutura básica do governo local brasileiro, em um sistema de patronagem, é necessário rememorar o entendimento da distinção da maneira específica que esta se expressa em contraste com o tipo gerencial.

Ao supor a construção de uma relação de obediência à autoridade aos moldes gerenciais, a proximidade e subordinação estaria estruturada por meio da autonomia administrativa e empreendedora de inspiração empresarial, sendo esta entendida pela ênfase na delegação por meio de um *framework* de metas acompanhadas por um controle posterior por meio dos resultados atingidos (HOOD; LODGE, 2006a). Assim, implica-se em supor um movimento para a maior delegação simples como tipo de barganha político-administrativa em detrimento da micro-gestão diária do lealismo pessoal, o que influenciaria, por sua vez, as recompensas, competências e lealdades ou responsabilidades.

2.4.3 Recompensa

Ao iniciar a interpretação teórica da literatura brasileira sobre a dimensão recompensa, faz-se jus resgatar brevemente o desenvolvimento do serviço público brasileiro, e as especificidades municipais. O serviço público brasileiro a partir dos anos 1930 ampliou-se frente às transformações socioeconômicas e aos interesses político-administrativos, ou, dito de outro modo, modificou-se com o movimento de reforma do Estado que colocou como indispensável à ampliação dos serviços do Estado e se opunha a desorganização administrativa do sistema não meritocrático de seleção (PESSOA, 2013). A busca da criação de uma burocracia de inspiração weberiana se iniciou a partir das Constituições de 1934 e 1937, as quais instituíram as provas e títulos de seleção como forma de entrada no serviço público, a estabilidade no cargo e o direito à aposentadoria, sendo estas iniciativas também uma forma de reduzir os gastos crescentes, capacitar os órgãos governamentais e criar um sistema de carreira e de reajustes salariais (PESSOA, 2013). Pessoa (2013) destaca, além disso, que um dos objetivos estabelecidos era diminuir a influência político-partidária sobre o sistema de seleção e

indicação, o que transformava o cargo público em uma moeda de troca entre as oligarquias locais e políticos do governo central.

Este movimento se ampliou da esfera federal para os estados e municípios, formando-se carreiras profissionais, a decretação de estatutos dos servidores e a organização de sistemas de pessoal, dentre outros aspectos, embora o alcance destas mudanças tenham permanecido limitado, sobretudo no governo local, no qual notou-se no ano de 1973 o percentual de 53% dos municípios que não possuíam órgão de pessoal separado das outras atividades, 50,3% não possuíam estatuto do funcionário, 36,8% não possuíam cadastro de pessoal e 56% não realizavam concursos públicos para ocupar os cargos (PESSOA, 2013). Além disso, nota-se que mesmo no nível federal, a progressão de carreira e a ascensão aos níveis mais elevados estavam atrelados a critérios de antiguidade, relações de amizade ou ao favoritismo político.

A Constituição de 1947, por sua vez, excetuou a necessidade de concurso para outros cargos além dos em comissão (extranumerários e interinos), e na Constituição de 1967, durante o regime militar, estendeu-se o preceito da estabilidade para além dos servidores concursados (PESSOA, 2013). Com o Decreto-Lei nº 200/1967, além disso, foi definida a possibilidade de contratação de funcionários permanentes e provisórios nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tanto na administração direta quanto indireta (PESSOA, 2013), aumentando a quantidade de entrantes laterais, ou seja, não concursados. Neste contexto, destaca-se que a expansão do Estado por via da administração indireta foi conduzida por “bolsões de eficiência”, em que a política de seleção e remuneração das áreas econômicas eram guiadas por critérios tecnocráticos, enquanto as outras eram relegadas ao clientelismo e a patronagem, ou limitadas nas tentativas de estruturação do mérito apenas no processo de seleção via concurso (PESSOA, 2013).

Com a Constituição de 1988, a estabilidade voltou a ser lugar de excelência apenas dos servidores concursados, estabelecendo, ademais, os direitos de greve e de sindicalização (PESSOA, 2013). Por outra via, muitos dispositivos constitucionais foram interpretados de forma a aumentar o corporativismo administrativo, ao engessamento administrativo e ao aumento dos gastos públicos, sendo respondidos contexto de crise de Estado da década de 1990 pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) em 1995 (PESSOA, 2013). No bojo desta cosmovisão, a estabilidade dos servidores foi condicionada ao desempenho, houve o aumento do estágio probatório de 2 para 3 anos e eliminou-se a isonomia de vencimento entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, em conjunto

com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, os gastos com salários e pensões passaram a estar limitados ao desempenho fiscal, sendo nos municípios de 60% da receita líquida, e instituído a revisão anual dos salários, com o índice sendo estabelecido por cada Poder.

Após esta contextualização geral da dimensão recompensa no serviço público municipal, é salutar revisar especificamente aspectos das recompensas referentes aos Secretários e Subsecretários, colocando-se em perspectiva o Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo a fim de auxiliar na compreensão da interface político-administrativa no Poder Executivo. Pereira e Mueller (2000) salientam que, na relação com o Poder Legislativo, o Poder Executivo possui a preponderância no governo brasileiro, tendo em vista ser o legislativo menos atrativo e configurando-se 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, concessões de rádio e televisão, dentre outros. De modo mais específico, Couto e Abrucio (1995) estabelecem duas configurações gerais, uma abrangendo pequenos e médios municípios e a outra incluindo capitais e grandes municípios. No primeiro, há a grande concentração de poder de gestão e iniciativa no Prefeito, contando com a fraqueza do legislativo local, enquanto no segundo caso, embora não ocorra a hipertrofia do Executivo, o legislativo possui pouco poder de veto, caracterizando um ambiente mais conflituoso e complexo no embate de interesses que se articulam com mais autonomia em face do Poder Público.

Dessa maneira, os vereadores necessitam do apoio do Prefeito a fim de negociar recursos tendo em vista obter a reeleição ou o acesso a outros cargos não eletivos, caracterizando, assim, a preponderância do Poder Executivo, podendo, por outra via, fatores exógenos às regras institucionais, como dito por Couto e Abrucio (1995), alterar a lógica desta interface, como a existência de um fiador político que lhe proporcione algum nível de autonomia na negociação com o Prefeito. Assim, a troca de cargos administrativos no Poder Executivo em troca de apoio político demonstra o sistema de patronagem do serviço municipal brasileiro mencionado anteriormente, corroborando, assim, fortes componentes de incerteza do sistema político sobre a seleção, promoção, permanência e salário dos servidores indicados pelo Prefeito.

De forma complementar, Borges (2010) argumenta que burocracias mais fortes e autônomas do poder político são caracterizadas pela seleção e ascensão dos servidores do alto e médio escalão conforme o mérito e a antiguidade, e sendo vagas do topo da hierarquia destinadas a membros de carreira, em convergência com o modelo “pirâmide e escada rolante” de Hood e Lodge (2006a). Apontando o baixo grau de institucionalização da burocracia no Brasil, somado a centralidade do Poder Executivo, Borges (2010) aponta a porosidade das organizações públicas aos interesses externos, como partidos e líderes políticos, e o número elevado de níveis hierárquicos aos quais estão abertos à livre nomeação.

Além dos cargos passíveis de indicação do Poder Executivo serem forma de obter apoio político do Legislativo, Grindle (2010) destaca a estratégia de “trazer os seus” como uma forma de garantir o apoio sobre as políticas estabelecidas e criar estruturas paralelas com salários, códigos e regulamentos especiais, e podendo demití-los a qualquer momento. Sob o aspecto do sistema político, estes elementos também são relevantes visto o cargo eletivo de Prefeito ser o início da carreira política. Dessa forma, o sucesso ou não da administração pública pode representar perdas eleitorais para o Prefeito, tanto em uma reeleição quanto em outros cargos eletivos, como de Deputado Estadual e Governador, podendo incentivar a continuidade da tradição de indicação baseada na confiança político-partidária.

Neste quadro, a despeito de se notar elementos históricos de desenvolvimento de um sistema de mérito, nota-se a prevalência do fatalismo e das incertezas do sistema político, sobretudo nos altos cargos, e, assim, a correspondência significativa com a barganha “loteria de vida”. Além disto, ao ser destacado a porosidade dos altos cargos a membros alheios ao serviço público de carreira, denota-se a competição aberta presente na barganha “corrida de perus”. No encontro destas barganhas verifica-se, tal como Hood e Lodge (2006a), que quando há grandes incertezas quanto às retribuições dos servidores, ocorre a sobreposição entre as barganhas loteria de vida e corrida de perus.

Ao construir este argumento como um quadro geral, destaca-se a convergência com Lamelo et al. (2017), os quais, ao apontarem a escassez de evidências empíricas sobre iniciativas de seleção profissional de servidores para o alto escalão municipal, exploram o caso pioneiro de Londrina, Paraná, por meio da aplicação naquele município da concepção de dirigentes públicos.

Ao supor a possibilidade de mudança deste relacionamento tendo em vista as influências gerenciais, destaca-se os elementos mencionados por Hood e Lodge (2006a, p. 45-26,

tradução nossa) quanto as recompensas aos servidores: “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”; a variação do salário de acordo com o desempenho das tarefas definidas previamente; aumento da barganha “corrida de perus”, a corrida individual pelo desempenho, em detrimento da “nobres obrigados” ou “escada rolante”.

2.4.4 Competência

As retribuições ou contrapartidas recebidas pelos servidores ocorrem pela entrega de certa competência demandada pelo sistema político, sendo relevante considerar que no âmbito do governo local houve o aumento progressivo da descentralização administrativa e da desconcentração desde a carta magna de 1988. Neste movimento, os Governos Municipais obtiveram uma expressiva expansão das responsabilidades na condução das instituições e dos serviços públicos, possuindo a figura dos Prefeitos, nesta transferência, um papel ímpar, seja no desenho das políticas públicas quanto na adoção de mecanismos de gestão, sucedido pelos Secretários e Subsecretários quanto às responsabilidades e atribuições na administração municipal do Poder Executivo.

Com o aumento das atribuições dos municípios, um tema recorrente é o desenvolvimento e a capacidade institucional destes que lhes dariam suporte a fim de desempenhá-las, envolvendo a universalização de serviços públicos sociais, como educação e saúde. Neste tema, Torres (2004) aponta o contraste entre o nível municipal e o federal, tendo este passado por um movimento de desenvolvimento de carreiras típicas de Estado, encarregados de importantes atribuições, com recomposição salarial, aumento de vagas para reposição de aposentados com concursos regulares, a melhoria na infra-estrutura da administração pública em geral, a incorporação de ferramentas da área de tecnologia de informação, dentre outros aspectos. O nível municipal, por sua vez, tem encontrado dificuldades significativas em face da descentralização por conta de uma administração pública precária, ineficiente e desmotivada (TORRES, 2004).

O contraste com outros níveis de governo é feito também por Marconi (2010) sob o aspecto da formação educacional, identificando menor nível que o estadual ou federal e indistintamente sob o tipo de vínculo profissional, ou seja, sejam estatutários, celetistas ou sem vínculo permanente. Sem abranger a comparatividade, Marrenco (2017) aponta que,

independentemente do vínculo, 39% dos servidores municipais possuem somente o ensino médio e 22,57% possuem no mínimo uma graduação acrescida de um curso de pós-graduação, sendo a maioria da participação destas duas formações de estatutários, ou seja, que ingressaram por meio de concurso público, retomado com a constituinte de 1988. Neste sentido, ao somar os aspectos que caracterizam um serviço público profissional, envolvendo a entrada por concurso público, fonte de autonomia política, e acrescido da formação mínima de um curso de pós-graduação, fonte de conhecimento técnico, Marrenco (2017) identifica somente a participação de 16% dos servidores municipais, além de não notar diferenças significativas desta entre os tamanhos dos municípios (micro, pequeno, médio e grande). Além disso, ao focalizar os municípios com maior participação percentual destes servidores, autor percebeu a diferença expressiva e positiva na presença de legislações e órgãos responsáveis pelas políticas urbanas e zoneamento do espaço.

Torres (2004), além disso, explora esta dimensão ao destacar a falta de treinamento e profissionalização, em que municípios não implementam políticas federais por falta de técnicos capazes de atender as mínimas exigências legais, além de terem que contratar consultorias a fim suprir necessidades básicas como fazer orçamentos e demonstrações requeridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹² (TORRES, 2004). Dias et al. (2013), de forma complementar, analisam estas questões sob o prisma dos repasses da área de saúde para 101 municípios, notando a ineficiência dos gestores municipais em cumprirem as contrapartidas do governo federal ao repasse de recursos, o não cumprimento de regras e normas para licitação, dentre outros aspectos, que prejudicam a qualidade dos serviços ofertados à população e colocando como solução programas de capacitação profissional dos servidores. Brose (2002), ao examinar 15 municípios do Rio Grande do Sul, por sua vez, apontou a descontinuidade de prioridades, instrumentos de gestão e *know-how* dos servidores por conta da troca de mandato político, ocasionando fraco desempenho.

Sob o aspecto gerencial, observa-se o estudo de De Araújo e Pereira (2012), os quais, ao investigar a adoção de um modelo gerencial em um município de Minas Gerais, apontaram a carência de incentivos para a qualificação profissional, a falta de postura empreendedora, e a baixa capacidade de gerenciamento como um dos elementos que enfraquecem a adoção do gerencialismo. O estudo de Freitas e Pereira (2009), por sua vez, investigou a adoção da

¹² É salutar considerar que estas caracterizações se referem a uma média dos municípios, tendo em vista a diversidade de situações quanto as particularidades financeiras, territoriais e populacionais, bem como sobre o nível de profissionalização da administração pública.

administração pública gerencial em 177 municípios mineiros, verificou que apenas 39 municípios apresentaram tendências gerenciais. De forma complementar, observa-se o estudo de Grin (2014), o qual, ao analisar programas federais de indução de políticas municipais, notou a baixa continuidade do estímulo de modernização, inferindo a baixa capacidade dos municípios em melhorarem autonomamente a eficiência administrativa e a capacidade fiscal, sobretudo os de pequeno porte.

O quadro geral de baixa profissionalização, e distante das características weberianas, é acentuado por Carneiro e Brasil (2010), apontando, além disso a resistência de 86 municípios de Minas Gerais em adotar um pacote de reformas gerenciais por conta dos fortes traços clientelistas, patrimoniais e nepotistas, enfraquecendo as possibilidades da adoção de instrumentos de gestão e de planejamento. 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, compondo uma administração pública em que há a mistura entre o nível incipiente sob o aspecto técnico e gerencial. Quanto a este, nota-se também o estudo de Kameiya, Romeiro e Kniess (2017), o qual, ao analisar um Governo Municipal do Estado de São Paulo que tem enfatizado e ganhado prêmios referentes ao empreendedorismo e a inovação, inferiu uma distância significativa entre a prática e os pressupostos gerenciais de planejamento de projetos.

Ao presumir maiores influências no âmbito do ideário da NPM, Hood e Lodge (2006a) acentua o relevo dado às habilidades gerenciais e de liderança no governo executivo, aumento-se, assim, a demanda de competências de entrega em detrimento das de julgamento político e assessoria ou aconselhamento sobre as políticas, bem como a criatividade executiva em desvantagem do conhecimento técnico (HOOD; LODGE, 2006a). Os autores incluem, nesta visão, a avaliação de desempenho, a orientação por metas e objetivos previamente estabelecidos, a autonomia administrativa, dentre outros. Neste sentido, coloca-se como ponto de investigação: i) os papéis e funções dos servidores; ii) a dinâmica e a dominação ou não da função de entrega em relação à assessoria e julgamento (sábio); iii) a dinâmica e a dominância ou não da função de entrega em relação às habilidades técnicas.

2.4.5 Lealdade ou Responsabilidade

No governo local brasileiro, dentro da tradição da 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 confiança. Santos (2013) aponta o 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), em que 9,4% dos funcionários públicos são comissionados, do que dos grandes (mais de 100 mil habitantes), tendo este o índice de 9,1%. Entretanto, em contraste com o compromisso do servidor com sucessivos políticos na mudança de governo, notado por Hood e Lodge (2006a) sobre o sistema inglês da neutralidade ou imparcialidade política, o sistema de patronagem implica na ruptura da “parceria” quando há a mudança de governo, compondo uma variação da barganha parceria interpretado sobre o contexto municipal brasileiro.

Neste quadro, a fidelidade e responsabilidade estaria atrelada antes ao compromisso com o Prefeito que com alguma essência superior (juiz), como as leis e o Estado, bem como a atuação com certa liberdade acompanhada por eventuais intervenções do mesmo (executiva). Ao supor a transformação para uma barganha gerencial, poderia se concluir maior foco para a forma executiva em face dos desejos dos políticos e dos “clientes” (cidadãos), em que o servidor se comprometeria à responsabilidade gerencial, respondendo pelos erros cometidos, em recebendo em contrapartida pagamentos e regalias, e o político receberia o crédito sobre o sucesso das ações (HOOD; LODGE, 2006a).

3 METODOLOGIA

O caminho para (*method*) o alcance dos objetivos da pesquisa requereu a resposta a um conjunto de questões quanto ao desenho e a metodologia da investigação, compondo modos específicos do plano de trabalho. Assim, a metodologia foi dividida nas seguintes partes: abordagem de pesquisa, *locus* e sujeitos de pesquisa, fonte e coleta de dados e procedimentos de análise de dados.

3.1 ABORDAGEM DE PESQUISA

Ao adotar a lógica indutiva, buscando-se analisar as relações governamentais por meio de suas especificidades, foi adotada a abordagem interpretativa. A abordagem interpretativa tem como foco a análise das práticas sociais e políticas a partir dos significados, valores e crenças que as subsidiam, sendo necessário situar as significações e propósitos das atividades humanas a fim de compreendê-las (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003a) ¹³. Como o pesquisador não acessa as crenças alheias diretamente, assume-se um processo interpretativo baseado na reflexão das ideias incorporadas na ação, e inferindo-se com base na comparação dos relatos concorrentes (BEVIR; RHODES; WELLER, 2003a). Ao focalizar os significados, crenças e discursos, diverge-se da correlação estatística de variáveis e da noção de leis causais das ciências naturais, apesar de não negar o valor destas formas de conhecimento e não seja incompatível com a utilização de modelos dedutivos (BEVIR; RHODES, 2006; BEVIR; RHODES; WELLER, 2003b).

Esta abordagem assume que as crenças possuem uma vinculação formativa perante as ações, podendo estas ser entendidas a partir daquelas que as apóiam, e ambas só tendo significação em conjunto (BEVIR; RHODES, 2006). Por outro lado, ao contrário de comporem uma relação linear e simplista, destaca-se que as crenças são holísticas, fazendo parte de teias de outras crenças que as subsidiam e que lhes dão fundamento (BEVIR; RHODES, 2006).

A abordagem interpretativa tem sido incorporada ao estudo das relações político-administrativas como uma forma importante e valiosa de geração de conhecimento, sobretudo no âmbito da Barganha do Serviço Público quando contrastada com as duas outras linhas revisadas. Apesar da maioria dos estudos carecerem de explicações detalhadas quanto às abordagens utilizadas, Lima (2017b) notou o interpretativismo filosófico como forma

¹³ O interpretativismo filosófico, tal como concebido por Bevir e Rhodes (2006) e Bevir, Rhodes e Weller (2003a; 2003b), transcende a separação entre pesquisa qualitativa e quantitativa, podendo ser utilizada para produzir e analisar ambos os tipos de dados com foco nas crenças e desejos dos atores relevantes.

predominante, sendo destacada a importância da subjetividade e dos valores dos sujeitos a fim de analisar a interface governamental. Especificamente, isto é demonstrado em vários estudos, como o de Elston (2017), o qual buscou captar a visão de mundo dos servidores, e, assim, entender os entendimentos tácitos das barganhas; e o de Mac Cormaic (2016), por sua vez, como meio de entender as crenças e valores que influenciam as práticas na burocracia, especialmente por este ser um ambiente em constante mudança, propiciado esta forma particular em detrimento de métodos estatísticos.

3.2 *LOCUS* E SUJEITOS DE PESQUISA

O relacionamento entre Política e Administração, como mencionado anteriormente, é um tema pouco pesquisado empiricamente no contexto brasileiro, sobretudo quando considerado no âmbito local. Dessa forma, definiu-se nesta pesquisa o Governo Municipal como *locus* de pesquisa, tendo em vista também que este, tal como interpretado por Mello (2001), tem um papel fundamental na provisão dos serviços públicos, e como argumentado por Svara (2006a), é caracterizado pela maior proximidade entre os atores político-administrativos, sendo as relações, desta forma, mais acessíveis e claras. Além disso, Hood e Lodge (2006a), ao analisarem o caso britânico, observam diferentes barganhas conforme o nível de governo, podendo a análise do nível local ser comparada com a ênfase específica dos níveis subnacional e nacional, e, assim, propiciar uma visão integral do serviço público.

Assim, após a definição do nível de governo, foi iniciado o processo de pré-definição de um Governo Municipal para a pesquisa, ocorrida no segundo semestre do ano de 2016. Neste período, destaca-se o processo de eleição para Prefeitos Municipais, no qual ocorreu o 1º e o 2º turno respectivamente no dia 2 de outubro e o no dia 30 de outubro, decorrendo-se a posse no 1º dia de janeiro de 2017. Althaus e Vakil (2013) argumentam que a transição política, fruto da eleição ou re-eleição, traz grandes pressões e incertezas sobre o serviço público, envolvendo a mudança de lideranças, papéis administrativos e políticas públicas. Mesmo em situações de reeleição, os autores salientam a abertura para a renovação dos relacionamentos e a formação de novos. Dito isto, optou-se pela busca de um Governo que estivesse em situação de reeleição, podendo-se analisar as barganhas presentes à luz das repectuações recentes sem, contudo, comportar mudanças maiores que seriam esperadas pela entrada de um novo grupo político. Dessa maneira, a expectativa de maior estabilidade e continuidade no ambiente político-administrativo foi interpretada como conjuntura propícia para a pesquisa, sobretudo em relação à originalidade do tema.

A fim de mencionar outro critério de seleção do Governo, faz-se necessário retornar ao ponto norteador da investigação: as influências da NPM nas barganhas político-administrativas. Tendo em vista este foco, foi selecionado um Governo Municipal que tem enfatizado o gerencialismo como modo de organização, tendo passado por várias reformas administrativas desde a década de 1990. No final de 2017, além disso, no contexto de crise econômica que tem colocado restrições orçamentárias e de investimento, nota-se outra reforma aprovada tendo em vista reduzir despesas e modernizar a administração pública. Dessa forma, foi definido um Governo Municipal da Região Sudeste do Brasil, cuja cidade correspondente caracteriza-se por ser de médio porte na acepção de Stamm et al. (2015) para as quais possuem uma população urbana entre 100 e 500 mil habitantes.

Dessa forma, ao tomar como ponto de análise a relação entre Política e Administração circunscrita em um ente político determinado do nível local, definiu-se o nível de análise como institucional, ou seja, no sistema político-administrativo como um todo, ressaltando-se o foco no Poder Executivo. A unidade institucional é utilizada de maneira hegemônica no âmbito das investigações das barganhas político-administrativas visto o caráter holístico que possui (Lima, 2017b). Dito de outro modo, a interface governamental é estudada como forma de analisar as configurações estruturais e as relações de poder na qual a administração acontece, a qual, por sua vez, circunscreve-se e entrelaça-se em um ente político determinado. Neste sentido, Lima (2017b, p. 5) argumenta que “até mesmo os poucos estudos que não utilizaram a unidades de análise institucional buscaram ligações com o sistema político-administrativo mais geral do contexto analisado”, sendo buscado integrar e entender essa interface em conexão com as configurações históricas e estruturais em que ocorre.

Em relação à unidade de análise, Lima (2017b) notou como modo predominante o relacionamento entre o executivo político, na figura do Ministro, e os servidores de alguma alta carreira do serviço público, esta normalmente com caráter transversal, ou seja, movimentando-se entre as várias áreas do Poder Executivo nacional. Ao analisar o serviço público do *locus* de pesquisa, verificou-se diversos cargos e carreiras, os quais se diferenciam conforme as respectivas Secretarias e atribuições. Dessa maneira, a ausência de uma carreira transversal estruturada, atuante no governo municipal como um todo, e que seja significativa em termos das responsabilidades prioritárias do governo, verificado inicialmente por meio dos documentos secundários e confirmado nas primeiras entrevistas, impossibilitou a análise do sistema político-administrativo por meio da relação entre o executivo político (Secretários) e os membros de alguma carreira específica (Servidores). O caráter fragmentário das carreiras

nas Secretarias, dessa forma, foi encarado como elemento de grande heterogeneidade, enfraquecendo a definição desta unidade. Por outro lado, ao debruçar-se nos trabalhos anteriores, bem como em relatos espontâneos de alguns entrevistados, foi identificada maior distância no nível federal entre o gabinete ministerial do executivo político (Ministro) e uma alta carreira do serviço público que o presente no nível municipal entre o executivo político (Secretário e Subsecretário) e as carreiras departamentais, fortalecendo-se o descarte da unidade análoga aos estudos do nível nacional.

Dessa forma, com a finalidade de obter maior distância e diferenciação entre os sujeitos, e, assim, maior nível de distinção sociológica e psicológica que demarcariam hipoteticamente alguma medida de separação entre Política e Administração, pressuposto incorporado de Aberbach, Putnam e Rockman (1981), foi definido como unidade de análise a relação entre o Prefeito e os Secretários e Subsecretários. O Prefeito, eleito pelos cidadãos, é o político de excelência e a mais alta autoridade do Poder Executivo municipal. Os Secretários e Subsecretários, subordinados a aquele, por sua vez, compõem o topo da hierarquia da administração municipal e são responsáveis pelas funções e políticas prioritárias do governo. Assim, o relacionamento entre o Prefeito e os Secretários e Subsecretários caracteriza o ápice do governo, a arena onde as relações político-administrativas ocorrem com maior regularidade e representa a estrutura formal de comando e subordinação do Poder Executivo. Além disso, assume-se uma interpretação convergente com de Siegel (2005) da relevância de se englobar as barganhas entre o sistema político e os gestores administrativos como forma de compreender a administração pública local.

A fim de examinar este elo, definiu-se a investigação dos *sujeitos* em exercício no *locus*, assumindo-se como vantajoso o exame do retrato atual do governo nas questões da pesquisa ou seja, como recorte transversal, a despeito da possibilidade das respostas serem construídas de forma a evitar impactos negativos sobre si mesmos, mesmo com a garantia da confidencialidade da identidade e do Governo Municipal em que atuam. Em conjunto com o entendimento do estado presente, além disso, foi adicionado a perspectiva de mudança ao longo do tempo, compondo o recorte temporal definida como transversal com perspectiva longitudinal, ou seja, norteadas para analisar o momento e com a perspectiva de mudança ao longo do tempo (RICHARDSON, 1999).

Assim, ao examinar as relações político-administrativas em um governo local, a seleção dos *sujeitos* de pesquisa se deu por meio do critério da *acessibilidade*, ou seja, no interesse e

disponibilidade de participação, e da *representatividade*, buscando-se abarcar um conjunto significativo em termos que contemple as mais variadas áreas do governo. Em conjunto com estes princípios, e em relação às entrevistas, seguiu-se o entendimento de Guest, Bunsen e Johnson (2006) de que para grupos com certa homogeneidade a quantidade de 12 entrevistas é considerada o bastante para o alcance da saturação em amostras não-probabilísticas. Dessa maneira, foram entrevistados 13 servidores públicos, composto por 5 Secretários e 7 Subsecretários. De forma adicional, foram entrevistados dois 2 Assessores Executivos, os quais se caracterizam por desempenhar papéis relevantes, perfazendo o montante de 15 participantes, sendo as especificidades dos servidores detalhadas no APÊNDICE 3.

No contato entre a *acessibilidade* e a *representatividade*, foram abrangidos 8 das 15 Secretarias Municipais disponíveis para a pesquisa, isto é, eliminando-se, por exemplo, o Gabinete do Prefeito, por ser órgão eminentemente político, e a Procuradoria, essa sendo particularmente sensível ao surgimento de problemas éticos, além de Secretarias que estavam em fase de exoneração e contratação de novos servidores para o topo, sobretudo para o cargo de Secretário, inviabilizando a continuidade dos contatos. De forma a dificultar a identificação do *locus* de pesquisa, as referências às Secretarias foram feitas utilizando-se o nome das áreas responsáveis, e não o das nomenclaturas oficiais, tendo sido abarcadas as seguintes: Cultura, Comunicação, Educação, Esporte, Direitos Humanos, Planejamento Estratégico, Turismo e Segurança.

3.3 FONTE E COLETA DE DADOS

As fontes da pesquisa foram compostas por dados bibliográficos, entrevistas semiestruturadas e documentos secundários, tendo como fundamento a técnica da triangulação de dados. Os dados bibliográficos foram utilizados a fim de possibilitar a fundamentação teórico-metodológica, feita sistematicamente a partir de artigos publicados em periódicos acadêmicos e livros, e acessados em bibliotecas e bases de dados nacionais e internacionais. Dessa forma, foi realizado o *status quaestionis* das relações político-administrativas como tema, a revisão sistemática dos estudos anteriores que incorporaram a Barganha do Serviço Público, a fundamentação do tema para o contexto do governo local brasileiro e das bases metodológicas que nortearam a pesquisa¹⁴. Salienta-se que os dados do referencial teórico e da metodologia foram compostos predominantemente a partir da literatura internacional, devido às respectivas

¹⁴ Destaca-se que as primeiras duas revisões mencionadas, elaboradas pelo autor, foram apresentadas no X Congresso de Administração, Sociedade e Inovação e publicadas nos respectivos anais: Lima (2017a) e Lima (2017b).

partes apresentarem-se com maior fertilidade, expressividade e originalidade fora do ambiente acadêmico brasileiro. Quanto à bibliografia da fundamentação teórica, especificamente, enfatizou-se as tradições norte-americana e européia, destacando-se a carência na academia brasileira de uma produção sistemática sobre as relações político-administrativas, sobretudo referentes ao governo local. Quanto à bibliografia metodológica, por sua vez, guiou-se pelo interpretativismo da Ciência Política britânica.

Os documentos secundários formaram a base do *corpus* de pesquisa, cuja importância é ressaltada por Hood e Lodge (2006a) ao notarem, por exemplo, que as competências formalizadas em instrumentos oficiais podem dar indicações sobre as barganhas da competência operantes. Assim, a seleção dos documentos foi orientada a partir dos critérios *exaustividade*, referente a escolha minuciosa e mais completa possível dos documentos que perfazem a temática no contexto em análise, de *representatividade*, sendo os documentos representativos do universo que faz parte, de *homogeneidade*, sendo buscado por meio das mesmas técnicas pelo pesquisador e sobre a mesma temática, e de *pertinência*, devendo ser importantes para o que se pretende investigar (BARDIN, 2006).

Desta maneira, a lógica de seleção foi guiada pelos documentos mais abrangentes e relevantes no tema proposto sobre o Governo Municipal em três fases. Na primeira fase, foram selecionados e analisados os documentos mais relevantes sobre o ente político, a saber: i) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 2014); ii) Lei Orgânica da Prefeitura Municipal; iii) Lei de Reforma Administrativa Municipal; iv) Plano Diretor Urbano Municipal (PDU) em vigor; v) Plano Plurianual (PPA) 2014/2017; vi) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017; vii) Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2017. Na segunda fase, foram buscando documentos mais específicos relacionados aos atores político-administrativos, abrangendo: i) Código de Ética dos Servidores Públicos Municipais; ii) Regime Jurídico dos Funcionários Públicos do Município; iii) Lei anticorrupção do Município; iv) os Regimentos Internos das Secretarias Municipais; v) os Organogramas das Secretarias. Na terceira fase, documentos biográficos sobre os atores político-administrativos foram acessados por meio de sites eletrônicos e do Portal de Transparência do município, tal como realizados por Steen e Van der Meer (2011), buscando-se informações sobre os *sujeitos* de pesquisa do *locus* que pudessem dar indícios a respeito das barganhas. Estes dados foram analisados com foco especial em elementos que poderiam ter sido omitidos nas entrevistas, sobretudo na dimensão lealdade ou responsabilidade, o que possibilitou, por exemplo, identificar alguns casos de filiações partidárias.

Os documentos secundários forneceram os alicerces da análise. Entretanto, não são suficientes por si a fim de compreender o funcionamento das barganhas. A forma como os servidores públicos interpretam as retribuições recebidas e as competências demandadas, por exemplo, influenciam suas ações e, assim, como as barganhas são pactuadas com o sistema político. Dessa forma, as entrevistas semiestruturadas foram definidas como modo de coleta de dados primários, permitindo examinar em profundidade os valores, crenças e comportamentos dos indivíduos em um dado contexto a partir do encontro entre pesquisador e *sujeitos* (GASKELL, 2000). As entrevistas em profundidade, em convergência com o entendimento de Roesch (2003), permitem examinar as peculiaridades do contexto examinado, e, assim, ir além da mera replicação de modelos, teorias e escalas validadas em outros países. Ao definir a entrevista semiestruturada como método, portanto, assumiu-se como oportuno a composição de um repertório próprio a ser refinado continuamente, e indo ao encontro de um dos objetivos da pesquisa, que é analisar a adequação da teoria utilizada para o contexto brasileiro. O roteiro de entrevista, contido no APÊNDICE A, operacionalizou as variáveis das barganhas político-administrativas.

Os contatos com os sujeitos de pesquisa para a realização das entrevistas foram iniciados em meados de janeiro de 2017, sendo iniciados pela apresentação do pesquisador e da proposta da pesquisa por meio dos e-mails oficiais presentes no portal eletrônico da Prefeitura, e sendo prosseguidos pela comunicação realizada pelos respectivos telefones oficiais. Neste caminho, as entrevistas foram marcadas e realizadas presencialmente, antecedidas pela reapresentação da pesquisa e do pesquisador de forma mais detalhada, e da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, esse contido no APÊNDICE B. As entrevistas foram realizadas do período de 24 de julho ao dia 15 de setembro, auxiliadas por um gravador eletrônico, e cujos áudios foram apagados após a transcrição. As entrevistas totalizaram 545 minutos (9 horas e 5 minutos), perfazendo um tempo médio de 36 minutos e 33 segundos por entrevista.

3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

Quanto ao método de análise dos dados, delimitou-se como a análise de conteúdo de Bardin (2006), consistindo de um conjunto de técnicas que permitem descrever sistematicamente o conteúdo dos dados, ligado ao respectivo contexto, e possibilitando inferir diferentes significados. Ao possibilitar a análise de diferentes tipos de dados (BARDIN, 2006), apresenta-se como forma flexível e oportuna ao permitir abranger as *entrevistas semi-*

estruturadas e os *dados secundários* desta pesquisa. Dessa maneira, e a partir do tipo de análise temática, a análise foi composta por três momentos: (i) a *pré-análise*, com a operacionalização das ideias em um plano de análise, subdividido em: *leitura flutuante*, em que ocorreu a familiarização com os dados, *constituição do corpus*, em que os dados foram selecionados segundo os critérios da exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, e a *referenciação dos índices* e o desenvolvimento dos pontos para a preparação do material; (ii) a *codificação*, em que os dados foram codificados a partir de unidades de significação temática face o objetivo da análise; e, (iii) a *inferência*, sendo a interpretação dos dados de modo a produzir inferências válidas (BARDIN, 2006).

Quanto à pré-análise, além dos aspectos mencionados anteriormente, destaca-se a definição de categorias temáticas *a priori*, ou seja, a menção de temas específicos selecionados antes da coleta dos dados, tendo como base o estado da arte de Lima (2017b), o qual, ao analisar os estudos teóricos e empíricos que utilizaram a Barganha do Serviço Público, identificou as variáveis utilizadas pelos pesquisadores que permitem a investigação dos conceitos teóricos de Hood e Lodge (2006a). Dentre os estudos, verificaram-se como especialmente relevantes as categorias utilizadas por Hondegghem (2011) e Steen e Van der Meer (2011), sendo elaboradas outras pelo pesquisador referente aos tipos de barganha e a subcategoria “Experiência Profissional” na dimensão competência. Dessa forma, são apresentadas as categorias temáticas no Quadro 8:

Quadro 8 – Códigos Temáticos

	Barganhas	Categorias Temáticas
Tipos de Barganha	Barganha Agência	Relação Principal-Agente
	Barganha Curadoria	Valores e Princípios de Orientação
Dimensões das Barganhas	Barganhas da Recompensa	Seleção ou Indicação
		Mobilidade e Promoção
		Permanência e Risco de Demissão
	Barganha da Competência	Componentes e Montante salarial
		Experiência Profissional
		Educação e Treinamento
		Papéis e Funções
	Barganha da Lealdade	Assessoria Política vs. Função de Entrega
		Habilidades Técnicas vs. Gerenciais
		A quem
	Sistema de desempenho individual	
	Filiação Política	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A escolha de categorias temáticas, ou seja, de unidades de sentidos relativos à teoria escolhida, é oportuna visto viabilizar o estudo de valores e crenças (BARDIN, 2006), estando, portanto, em conformidade com a abordagem interpretativista adotada. Acrescenta-se, ademais, a observação dos seguintes critérios quanto às categorias temáticas e ao processo de codificação dos dados: *exaustividade mútua*, em que os dados só podem ser codificados em apenas uma categoria; *pertinência*, referente ao quadro teórico e adequado aos dados de pesquisa; *produtividade*, sendo valioso para a geração de hipóteses e inferências; e *objetividade e fidelidade*, em que os dados devem ser codificados nas categorias segundo os mesmos critérios (BARDIN, 2006).

Assim, após a coleta, os dados foram codificados em matrizes de três colunas, contendo os respectivos códigos temáticos na primeira, os dados correspondentes na segunda e as fontes na terceira. Os dados referentes aos tipos de barganha foram agrupados em um único arquivo de texto, subdividindo a matriz horizontalmente em duas partes, a fim de organizar os códigos dos dois tipos e os respectivos dados de forma separada. Os dados sobre cada dimensão, por sua vez, foram agrupados em arquivos de textos diferentes, sendo as matrizes de cada dimensão separadas horizontalmente por meio dos respectivos códigos temáticos. Dessa forma, permitiu-se a análise dos dados de cada categoria de forma separada. A codificação, ademais, foi iniciada pelos documentos secundários, dando sequência às entrevistas.

Quanto à terceira fase da análise, *inferências*, foram utilizadas as seguintes regras de enumeração de Bardin (2006): *presença*, em que dados presentes ou ausentes em relação a um conjunto podem indicar certos sentidos; *frequência*, na qual a regularidade da aparição de certo significado contribuem na descrição e interpretação dos dados; *intensidade*, em que às variações de intensidade dadas aos sentidos atribuídos pode ser significante; *direção*, em que o favorecimento a uma posição em detrimento de outra pode ser abarcado, sobretudo na análise de valores e atitudes (exemplo: positivo, negativo, neutro); e a *co-ocorrência* na modalidade associação, quando uma unidade de significação *a* aparece com a *b* e na modalidade equivalência, em que duas unidades aparecem no mesmo contexto.

Como forma auxiliar na realização das inferências e, especialmente, a fim de contribuir na análise dos dados, foram elaborados formulários de exibição, conforme instruções de Miles e Huberman (1994), condensando-se as informações codificadas em diversos e grandes arquivos de texto em poucos formulários de uma e duas páginas. Assim, foram desenvolvidos quatro *displays* ordenados (MILES; HUBERMAN, 1994, p. 127), ou seja, quadros

orientados para agrupar os dados de todos os *sujeitos* de pesquisa em relação aos conceitos teóricos em um mesmo instrumento, tendo sido construído um para cada tipo de barganha e um para cada dimensão, expostos na análise dos dados. Dessa forma, tornou-se possível a maior interligação entre os dados e as categorias, e, conseguintemente, a maior geração de insights descritivos e explicativos que auxiliaram na análise holística das relações político-administrativas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Os resultados da pesquisa, abrangendo a apresentação e a análise dos dados, dividindo-se em seis partes: i) *Prolegômenos*; ii) *Fundações das Barganhas: Agência e Curadoria*; iii) *Dimensões das Barganhas*. No *Prolegômenos*, “as coisas que são ditas antes”, foi narrado a entrada no campo de pesquisa, e, em seguida, na *Fundações das Barganhas*, foram analisados os aspectos da barganha agência e curadoria, dando sequência, por sua vez, à análise das três dimensões das barganhas.

4.1 PROLEGÔMENOS

A entrada no campo de pesquisa deu-se de maneira gradual, sendo os contatos realizados através dos meios oficiais da Governo Municipal, os quais foram iniciados por meio de e-mails e seguidos de ligações e visitas presenciais. À apresentação do pesquisador e da proposta de pesquisa prosseguiu-se à realização das entrevistas, as quais foram feitas na primeira visita presencial com metade dos participantes e na segunda visita com a outra metade. O receio expresso por diversos professores e colegas sobre a dificuldade de acesso ao ambiente da administração pública logo se dissipou por parte do pesquisador à medida que os *sujeitos* se mostraram abertos ao diálogo e ao compartilhamento de experiências, perplexidades, esperanças, dúvidas e temores.

Muitos servidores públicos manifestaram a disponibilidade e interesse em contribuir na pesquisa desde o primeiro contato por e-mail, alguns dos quais iniciaram o contato por telefone por livre iniciativa, surpreendendo o pesquisador. O entendimento de que o estudo acadêmico pode contribuir para o exercício dos respectivos trabalhos foi expresso repetidas vezes pela grande maioria dos entrevistados, sendo destacado por alguns servidores parcerias já existentes com instituições educacionais e de pesquisa. Desta maneira, percebe-se que o entendimento expresso no Capítulo I, Seção II do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, o qual é subscrito no respectivo código municipal, foi plenamente atendido: “participar dos movimentos e estudos que se relacionem com a melhoria do exercício de suas funções, tendo por escopo a realização do bem comum” (BRASIL, 1994, p. 9296). Além disso, o interesse e abertura dos servidores ao pesquisador foi interpretado como aspecto preponderante da transparência com a sociedade.

Durante o andamento das primeiras entrevistas, pretendeu-se investigar comparativamente o relacionamento político-administrativo do Governo pesquisado com o de outro da mesma Região Metropolitana, tendo contatos sido empreendidos com um Governo que se

caracterizava também pela reeleição consecutiva do chefe do Poder Executivo. Nesta tentativa, sobressaiu-se a diferença de tratamento dado ao pesquisador neste caso, em que os e-mails e ligações não geraram nenhuma preocupação de atendimento, salvo em uma única Secretaria e após meses do contato inicial. Diante da dificuldade em se inserir em outro ambiente, optou-se por pesquisar em apenas um *locus*, tendo sido oportuno, por outro lado, ao permitir maior aprofundamento em um único governo, e deixando em aberto futuras comparações.

O contraste dos dois Governos trouxe indícios iniciais, ou hipóteses, sobre a maior abertura do governo estudado em face dos cidadãos e dos pesquisadores acadêmicos do que em outros governos. A partir de uma análise prévia da composição das Secretarias do Governo “porteira fechada”, uma conjecturada explicativa considerada seria o maior nível de influência política nos altos cargos que impossibilitaria a abertura por conta dos *compromissos políticos* (HOOD; LODGE, 2006a), ou seja, a exposição ao pesquisador pode ter sido interpretada como não necessária ou oportuna na arena política supondo a presença de um *veto player* com poder suficiente de oposição.

A despeito da disponibilidade e interesse de servidores do Governo do presente estudo, sobretudo em contraste com o outro Governo, a qual se mostrou fechada a participação, foi notado certo estranhamento por parte de alguns servidores em face do pesquisador após certo tempo no campo de pesquisa, necessitando-se de maiores esclarecimentos e diligência nos contatos. Além disso, destaca-se que após muitas remarcações de entrevistas com certos servidores, foram cessadas as tentativas tendo em vista a possibilidade da intenção de não participação, alguns dos quais retomaram os contatos por livre iniciativa. Dessa forma, o pesquisador pretendeu em não incorrer em problemas éticos em face dos servidores.

Assim, as entrevistas ocorreram nas dependências das respectivas Secretarias Municipais, sendo 8 realizadas no prédio central da Prefeitura e 7 em outros prédios oficiais espalhados pela cidade. Neste contato, notou-se que as repartições das Secretarias são separadas com divisórias de escritório, e não com paredes, sendo respondido informalmente por secretários dos gabinetes como devido às contínuas transformações que ocorrem advindas de cada mandato político, sendo fruto das reestruturações administrativas. Dessa forma, foi observado que o caráter efêmero das formas arquitetônicas expressa as repactuações político-administrativas deste governo local, envolvendo a “dança das cadeiras” e a transitoriedade das

nomenclaturas de cargos, unidades administrativas e das respectivas inter-relações, incluindo as hierárquicas.

Dito isto, prossegue-se para a apresentação e análise dos dados. Como mencionado anteriormente, a análise foi separada por categorias temáticas, tendo sido iniciada em cada qual pelos documentos secundários e seguida pela análise das entrevistas.

4.2 FUNDAÇÕES DAS BARGANHAS: AGÊNCIA E CURADORIA

4.2.1 Moralidade, Tecnocracia e Sociedade

O servidor público como ente semi-autônomo dirigido aos interesses públicos apresenta-se com frequência e intensidade significativa nos documentos formais, como na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2014) e, de modo consequente, na Lei Orgânica Municipal, indicando a existência de algum grau de independência perante o comando político e certa orientação para os deveres públicos em detrimento dos interesses pessoais e político-partidários. Ao estabelecer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência pública (BRASIL, 2014), manifestam-se as diretrizes básicas de funcionamento das instituições públicas e do comportamento dos atores político-administrativos.

A moralidade como componente orientador, pertencente à categoria curadoria, é observada em termos como ética, imparcialidade, integridade, dignidade e conduta ílibada, presentes também em documentos como o Código de Ética dos Servidores Públicos da Alta Administração do Poder Executivo Municipal e o Plano Diretor Urbano (PDU). As proibições de vantagens pessoais e de conflitos de interesses proibitivos, além disso, somam-se aos demais valores morais como passíveis de punição em caso de não concordância, podendo levar a perda do cargo e o ressarcimento aos cofres públicos por parte dos servidores. Além destes valores, os documentos oficiais ressaltam a importância da neutralidade político-partidária, religiosa e ideológica, e o respeito às diferenças individuais.

Nos relatos orais, o termo “ética profissional” como guia de ação é mencionada pelo Assessor A e pelo Subsecretário F, expresso pelo primeiro como estruturado pelo Código de Ética da profissão que exerce, o qual se aplica em todos os cargos do mesmo ofício que venha a desempenhar. O segundo, por sua vez, o utiliza com o significado de respeito pela população e pela Prefeitura, o qual modifica também o comportamento pessoal fora do espaço organizacional. O Assessor A também mencionou a Constituição Federal na qualidade de instrumento normativo que lhe guia e lhe resguarda nas atividades que exerce. Além disso,

muitos servidores públicos realçaram, a centralidade da moralidade como referência no quesito “interesse público”, como o expresso pelo Assessor B: “Quando se tem esse princípio de servir ao povo, carrega-se o princípio da ética e da moralidade pública. Não tem negociata. É impossível negociar interesses sociais por outros quaisquer que sejam, muito menos interesses escusos. ”

A ética em co-ocorrência com o termo transparência surgiu no relato oral de muitos *sujeitos*, indicando tanto a associação de sentido entre os termos quanto à equivalência de importância. O Subsecretário E, ao expor seus valores de referência no trabalho, por exemplo, disse: “O meu valor, acima de tudo, é a ética, a transparência, porque quem paga o meu salário é a população.” Quanto à associação de sentido, foi inferido que o sentido de moralidade da administração pública também está apoiado na ideia de transparência pelos servidores, ou seja, tem como suporte outro código e a respectiva significação. Em convergência a esta interpretação, o Subsecretário E, ao ouvir o relato do pesquisador sobre a surpresa quanto ao interesse de muitos servidores do campo de pesquisa em participar, expressou a ideia de que a falta de interesse poderia denotar também a falta de transparência, tendo estes a possibilidade de possuírem “coisas a esconder” na significação de imoralidade.

Dessa forma, foi possível notar a preocupação dos atores quanto a moralidade nas respectivas atividades, seja em relação aos cidadãos em geral quanto ao sistema político, impondo-se, assim, limites aos critérios pessoais e político-partidárias nas instituições do município. Neste aspecto, um dado relevante que foi ressaltado na narrativa dos sujeitos é a contraposição a práticas de troca de favores ilegais que compõem parte do legado histórico da política brasileira, sobretudo municipal. Conclui-se, dessa forma, a presença de uma forte inércia por parte do topo hierárquico do serviço público ao que se caracterizaria de sistema de patronagem pura, em que a indicação ao cargo representaria uma fidelidade irrestrita sob o aspecto moral e legal.

Os valores ou princípios morais como essências abstratas que formam certa autonomia e liberdade dos servidores perante o sistema político, contudo, é apenas parcial, sendo concebido por Hood e Lodge (2006) em conjunto com os valores tecnocráticos. Os valores tecnocráticos foram estabelecidos na Lei Orgânica Municipal, a qual aborda sobre as atribuições de otimização e racionalização da estrutura organizacional, de avaliação dos resultados quanto à gestão em relação à eficiência e eficácia orçamentária, financeira e patrimonial, de controle de custos, de busca de soluções para a viabilidade técnica das

Secretarias, de coordenação dos planejamentos das Secretarias e das políticas públicas, dentre outros. No começo do segundo mandato, em 2017, em um contexto de continuidade de diminuição de receita, além disto, nota-se a aprovação da Lei de Reforma Administrativa de iniciativa do Prefeito, destacando-se a diminuição de custos advindos da junção de Secretarias e a diminuição de cargos comissionados, além de outras medidas de melhoria.

O Código de Ética dos Servidores, por sua vez, estabelece a competência como princípio fundamental a ser observado, devendo o servidor se manter atualizado quanto aos conhecimentos e informações importantes para o exercício de suas funções, além do zelo na prestação dos serviços tendo em vista a busca da maior eficiência. No Plano Plurianual vigente, doutra maneira, o qual tem a função de estruturar os programas, políticas públicas e as respectivas metas para um período de cinco anos, verificou-se valores tecnocráticos em várias frentes, como a presença de indicadores de mensuração a respeito das metas de recursos empregados e da quantidade de serviços públicos ofertados à população, esforços para adequação e criação de novos indicadores, a implementação de ferramentas de controle de gastos, de aprimoramento dos processos administrativos e de reestruturação organizacional. Destaca-se o desenvolvimento de tecnologias da informação para a melhoria da oferta dos serviços públicos, do aprimoramento do monitoramento dos projetos e da sistematização de informações gerenciais.

Quanto aos dados declarados pelos sujeitos, o Assessor A destacou certa independência perante o comando do Prefeito, interpretando nela o caráter de sua profissão como eminentemente técnica dentro do ambiente governamental, e diferenciando este elemento em relação a outras funções, como as desempenhadas por um líder comunitário ao adentrar no mesmo cenário. Além disto, destaca o caráter colaborativo do governo que compõe, salientando que ao invés de se ter uma estrutura *top-down*, as decisões são discutidas horizontalmente, em pé de igualdade.

O Subsecretário D destaca que a eficiência é um grande diferencial do servidor público do município, embora ela exponha que isto não seja difícil de ser encontrado no momento, sobretudo na Prefeitura inserida, mencionando a eficiência dos demais servidores e da demandada pelo Prefeito a fim de trabalhar em outro modelo de gestão pública: colaborativa e gerencial. A referência feita pelo Subsecretário ao momento atual é semelhante ao de outros servidores, os quais ressaltam a necessidade e a ênfase neste momento na produtividade, na eficácia e na redução de custos. Quanto a isto, o Subsecretário C evidencia a busca de meios

mais baratos de relacionamento com a população, como as redes sociais, e a produção de materiais e tecnologias internamente pela própria equipe da Prefeitura ao invés da contratação de empresas, mencionando, neste sentido, inovações feitas na área de atendimento nos serviços de saúde. Com a mesma ênfase tecnocrática, o Secretário B expressou a preocupação constante quanto à busca de eficiência, da construção de metas e indicadores, e quanto à desburocratização da Secretaria em que trabalha e dos respectivos serviços.

Neste cenário, notou-se a presença frequente dos valores tecnocráticos em co-ocorrência com os valores morais, tanto nos documentos quanto nas entrevistas. Na entrevista com o Subsecretário D, por exemplo, nota-se a co-ocorrência em que os dois valores se apresentam associados, denotando o sentido de igualdade de importância e a necessidade de complementaridade entre eles:

A sociedade espera isso. Ela espera a transparência, a ética, ela espera a responsabilidade com a gestão pública, e ela espera resultados. Porque a sociedade está cansada de ter o serviço público sem resultado. Então, o nosso trabalho tem que ser pautado sobre esses grandes elementos. Não adianta se ter um gestor público que age com responsabilidade com o dinheiro público, com lisura pelo dinheiro público, com organização e não fazer entrega. A sociedade espera fazer entrega, né? Então, é esse o conjunto de elementos que nós temos para poder fazer a gestão no cotidiano.

Assim, percebe-se a importância dada à transparência, no sentido de honestidade, em conjunto com a preocupação nos resultados dados pela gestão, os *outputs*. De forma similar, nota-se na ordenação do argumento da Subsecretário F, a mistura e o vai-e-vem entre a ideia de respeito perante a população sob o aspecto moral e a do compromisso e responsabilidade perante o trabalho sob o aspecto profissional. Da mesma maneira se expressa o Subsecretário A, o qual relata os problemas do sistema político brasileiro e do funcionamento dos órgãos públicos, enfatizando, neste assunto, a necessidade de se dar a parcela de contribuição através do trabalho realizado, tanto em referência a si mesmo, assim como em relação aos “colegas”, também tendo em vista a criação de um novo cenário. Ao longo da entrevista deste secretário, contudo, observa-se que a co-ocorrência exprime uma ênfase específica, a qual coloca o foco predominante no aspecto tecnocrático, destacando o compromisso com o serviço público por meio da agilidade nos processos, procedimentos, ao vencer “as burocracias” dando celeridade as atividades e prestando os serviços com a agilidade demandada pela população. O servidor destaca a importância de ambos em conjunto, em um primeiro momento, mas a frequência e a intensidade maior são dadas ao longo da entrevista aos aspectos técnicos, diferenciando-se, assim, dos Subsecretários D e F, os quais demonstram maior equilíbrio entre os dois lados.

Conectado a estas co-ocorrências, mencionadas nos últimos três parágrafos, é o sentido atribuído pelo Assessor B à incapacidade e incompetência no cargo como prática imoral:

‘Sou muito honesto, sou muito isso, quero servir ao meu povo, mas sou incompetente no que estou fazendo’. Não da. Se você fica em um cargo, recebendo um salário do povo, e é incompetente para o cargo, não consegue deslanchar no cargo, e permanece nele, o nome para mim disso também é corrupção. Corrupção não é só a mala de quinhentos mil reais, a mala que passou na nossa frente nos últimos dias na televisão.

O Quadro 9, a seguir, sumariza os principais dados do tipo de barganha curadoria tutelar dos respectivos entrevistados, abrangendo os dois subtipos. A coluna “Dominância e Outros” contém uma síntese analítica dos valores predominantes dos temas. De forma ilustrativa, nota-se, que o Assessor B, após explanar sobre a centralidade dos valores morais, se referiu aos tecnocráticos como complementares, demonstrando a dominância do primeiro elemento como crença pessoal, e sendo registrado nesta coluna. Contudo, ao analisar a entrevista de alguns atores, não foi possível identificar a dominância temática de uma categoria sobre a outra.

Quadro 9 – Matriz Conceitual da Barganha Curadoria

Servidores Públicos	Curadoria Tutelar		
	Moralista	Tecnocrática	Dominância e Outros
Secretário A	Não mencionado.	<u>Treinamento</u> : “Quando eu cheguei, eu fiz vários treinamentos com a equipe sobre como preparar um projeto...” <u>Especialista nas políticas públicas da pasta</u> : “... eu falei com ele, que eu queria trabalhar com pessoas mais técnicas.”	Tecnocrática.
Secretário B	Transparência com a sociedade.	<u>Metas</u> : “Inclusive, eu coloco as metas e nós nos reunimos diversas vezes para acompanhar como é que estão os assuntos.”	Tecnocrática.
Secretário C	Não mencionado.	<u>Parceria</u> : “Envolver todo mundo. E quando se faz isso, você acerta.”	Tecnocrática.
Secretário D	Transparência associado à ética.	“Primeiro, é organização.”	Tecnocrática.
Secretário E	Valores familiares.	<u>Parcerias</u> : “... eu estou indo com alguns atores ou organizações, indo até as empresas, e colocando a cara da Secretaria...”	Tecnocrática.
Subsecretário A	Respeito com os subordinados.	“Compromisso com o serviço público, com o serviço à população...”	Tecnocrática.
Subsecretário B	Não mencionado.	<u>Agilidade</u> : “... nós tentamos resolver com a maior brevidade possível...”	Tecnocrática.
Subsecretário C	Não mencionado.	<u>Economia</u> : “... nós produzimos tudo aqui dentro.”	Tecnocrática.
Subsecretário D	Eficiência e transparência	“... eu acho que é um diferencial	Tecnocrática.

	relacionado a moralidade.	hoje do servidor público, do comissionado ou do efetivo, é a <u>eficiência</u> .”	
Subsecretário E	Ética e transparência com os cidadãos.	<u>Resultados</u> : Então, a eficiência do trabalho, a eficácia no trabalho, produzir resultados, realmente, é a minha principal preocupação.	Tecnocrática.
Subsecretário F	“A questão ética...”	<u>Responsabilidade</u> : “Primeiro, a questão da responsabilidade (...) por saber que no setor público a minha responsabilidade é muito maior.” <u>Responsabilidade pública</u> como base da técnica.	Híbrido.
Subsecretário G	“Eu sou extremamente ética...”	Não mencionado.	Moralista.
Subsecretário H	“... <u>ética</u> mesmo. Eu acho (...) que para mim é básico.”	“Eu sou técnico...”	Híbrido.
Assessor A	“O valor que eu coloco no meu trabalho no dia a dia é a <u>ética</u> ...”	“É um profissional <u>técnico</u> e não um profissional político...”	Tecnocrática.
Assessor B	“... carrega-se o princípio da <u>ética</u> e da <u>moralidade pública</u> .”	“Como <u>complemento</u> disso, é a eficiência e a eficácia.”	Moralista.

Fonte: Elaborado pelo autor

Como demonstrado anteriormente, percebe-se comparativamente a crença nos valores ou princípios morais como aspecto basilar do serviço público nas atividades desempenhadas, sendo possível identificar a correlação entre a prescrição normativa dos documentos formais, os quais expressam, em certa medida, os entendimentos da sociedade que os servem de base, e os valores expressos pelos servidores. Entretanto, em apenas dois casos foi percebido a dominância dos valores morais ao longo da entrevista, tomada como um todo, sendo um o do Subsecretário G e outro do Assessor A, além da composição híbrida nos Subsecretários F e H.

A dominância na ênfase tecnocrática, por sua vez, abrangeu dentre os entrevistados os cinco Secretários, cinco dos oito Subsecretários, e um dos dois Assessores, os quais abordaram elementos técnicos, como notado em conhecimentos necessários sobre elaboração de projetos, sobre as políticas públicas da pasta, na eficiência, na relevância da oferta de serviços e com agilidade para a população e elementos mais difusos ou de segunda ordem, tais como na busca de parceria entre várias partes a fim de construir melhores políticas que impactem de maneira mais contundente a cidade. Como elemento explicativo, é importante considerar o contexto no qual esta dominância ocorre, o qual foi destacado pela maioria dos servidores como fator crítico da ênfase tecnocrática, englobando: a diminuição de receitas advindas com os impactos da crise fiscal e econômica; a diminuição da arrecadação de royalties do petróleo; e, a expressiva diminuição da arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre atividades portuárias devido as mudanças na políticas federais de incentivo.

A busca por trabalhar em “outro modelo de gestão”, orientado a resultados, a “oferecer mais com menos”, a impactar o máximo de pessoas da forma mais eficiente possível através de parceriais, foi elemento marcante nos relatos ao mencionar as dificuldades atuais do setor público, como as mencionadas de ordem econômica, e em contraste com as visões negativas atribuídas as disfunções burocráticas: “esse sistema foi feito para nada acontecer”. Nota-se, assim, que a cosmovisão gerencial é forte componente nas crenças dos servidores, ainda que possa ser identificado divergências na análise dos tópicos seguintes, inferindo-se, por si, uma forma específica de influência gerencial. Dessa forma, infere-se que a forte presença dos valores ligados aos movimentos de profissionalização do serviço público e da administração pública, identificando-se tanto a valorização da competência tecnocrática por parte dos Secretários e Subsecretários, sendo mobilizada nas atividades do dia-a-dia, quanto o reconhecimento da demanda desta por parte do Prefeito. Por outro lado, não se verificou uma separação estrita entre a influência gerencial e a técnico-burocrática, nem foi possível observar neste momento a predominância de um sobre o outro. Foram percebidas menções tanto aos aspectos técnicos, incluindo a necessidade básica de treinamento e instrução, eficiência e economia, quanto aos aspectos gerenciais, mesmo em convergência com aqueles, como as parcerias com o setor privado, o estabelecimento de metas e a ênfase nos resultados.

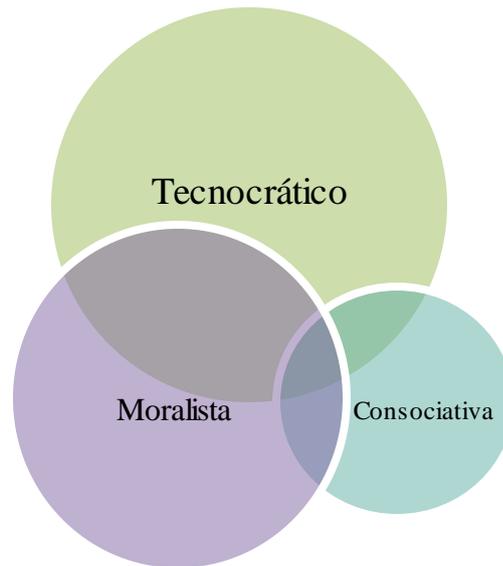
Por outra via, a troca entre certa liberdade discricionária por habilidades morais e tecnocráticas representa uma barganha em que os servidores desempenham o papel de tutela em nome da sociedade como um todo, fazendo-se presente no *framework* de Hood e Lodge (2006a) acordos que envolvem beneficiários mais específicos. Nesta forma, a barganha representacional, há a troca entre o suporte ao governo por grupos representados na sociedade em contrapartida a algum nível significativo de poder administrativo, composto pela forma consociativa, em que há a divisão para variados grupos, e a seletiva, em que apenas um grupo é beneficiado (HOOD; LODGE, 2006a). Nota-se a presença da troca consociativa como elemento forte e estruturante no contexto europeu, em que os cargos da administração pública são divididos entre diferentes grupos a fim de possibilitar o equilíbrio de representatividade e o balanço de poder entre as partes, como De Visscher et al. (2011) destaca sobre a administração central da Bélgica, formada pelos grupos linguísticos alemão e francês, e Steen e Van der Meer (2011) sobre a Holanda, em que o serviço público é ocupado conforme as divisões políticas e religiosas da sociedade. A seletiva, por sua vez, remonta os tempos imperiais e coloniais, nos quais havia o entendimento de que uma oligarquia herediária deveria comandar o serviço público (HOOD; LODGE, 2006a).

No contexto estudado, identificou-se valores consociativos na Lei Orgânica Municipal, em especial referentes a inclusão aos serviços públicos dos grupos desprivilegiados da sociedade e da integração das variadas partes, notando-se o fornecimento de alimentação e material didático (Educação), a emancipação de famílias em situações de vulnerabilidade (Assistência Social), a promoção do conhecimento para cidadãos hipossuficientes quanto aos respectivos direitos e a defesa das políticas afirmativas (Direitos Humanos), a valorização de expressões culturais de diversas origens sociais e étnicas (Cultura), dentre outros. No Plano Diretor Urbano, da mesma forma, obsevou-se referências à redução das desigualdades, a erradicação da pobreza, a universalização dos serviços de saneamento básico, e, no Plano Plurianual, a orientação pelo acesso equitativo e a inclusão social. Nos relatos orais, contudo, notou-se maior ênfase no benefício na sociedade como um todo, a despeito de parte dos servidores focar nos aspectos supracitados.

Dessa forma, quanto aos aspectos consociativos, Lamounier (1992) destaca que ao contrário das democracias europeias, no Brasil o consociativismo não gerou a entrega de equivalências em direitos a minorias linguísticas, religiosas ou étnicas dado o pouco destaque destes segmentos na arena política. Em convergência, notou-se no Governo analisado a baixa relevância desta barganha como fonte de autoridade e independência dos servidores em face do Prefeito.

Por fim, retomando as categorias analisadas, sintetiza-se a caracterização das barganhas pelos relatos concorrentes conforma a Figura 5, com maior ênfase notada nos aspectos tecnocráticos, e em ordem decrescente de expressão, os aspectos moralistas e representacionais (consociativa).

Figura 5 – Curadoria



Fonte: Elaborado pelo autor.

Seguindo o *framework* de Hood e Lodge (2006a) quanto as razões explicativas, rememora-se os três elementos centrais: inércia histórica, *checks and balance* e compromissos políticos. Quanto ao primeiro, nota-se a presença dos valores tecnocráticos oriundos do nível nacional desde 1930, na era daspiana, por meio de várias reformas empreendidas, ainda que circunscritas em “ilhas de excelência”, ou seja, estruturas mais independentes e insuladas no Poder Executivo, e sendo reapropriados na democratização de diversas maneiras (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; TORRES, 2004), as quais influenciam o nível local. Além disso, a indução do desenvolvimento administrativo e fiscal dos municípios por meio de programas federais desde 1930, ainda que limitados quanto a capacidade autônoma dos municípios em darem prosseguimento às iniciativas de promoção (GRIN, 2014), demonstram elementos da barganha tecnocrática ao longo da história.

Além da inércia histórica, os sujeitos fizeram referências frequentes aos princípios tecnocráticos como forma de contrabalancear o poder dos políticos eleitos, configurando-se, assim, como outra fonte de autoridade. Associado a isto, verificou-se a expressão comum da barganha moralista em conjunto com a tecnocrática, notando-se a vinculação de sentido atribuída. Assim, tal como interpretado por Grindle (2010) que promotores de reformas do serviço público as vinculam a um movimento de combate a corrupção, ao particularismo e à fraude, e associam as reformas aos valores contrários, os aspectos tecnocráticos são associados pelos sujeitos de pesquisa não apenas ao profissionalismo, a eficiência e aos resultados, mas também à moralidade pública. Dessa forma, nota-se a vinculação da

tecnocracia e do moralismo em oposição ao conflito de interesses, a corrupção e aos interesses de curto-prazo associados as mazelas que podem vir pelo sistema político e a ineficiência, o engessamento, a falta de visão e criatividade que ilustra a visão negativa associada as disfunções burocráticas. Associado a isto, são percebidas iniciativas de cunho gerencial desde a década de 1990 como elemento que institui e reforça o hibridismo tecno-moralista no imaginário social.

A dominância do lealismo pessoal como barganha tradicional no nível municipal brasileiro, interpretado no referencial teórico, não supõe a eliminação de aspectos da curadoria, tal como presenciado neste tópico. A mistura específica, e as possíveis transformações da primeira, serão analisadas em conjunto ao findar do exame da barganha agência. Além disso, a ênfase gerencial tem sido empreendida como forma de aumentar a relação de obediência dos servidores em face do sistema político, e, em específico na forma da barganha agência delegada simples, a ser analisado no próximo tópico.

4.2.2 Agência: Lealdade Pessoal ou Delegação Empresarial ?

Enquanto a “curadoria pura” implicaria em não responder a um principal político, sendo a independência tendo como fundamento outras bases, o tipo agência configura a relação entre superior e subordinado. Assim, rememorando a outra categoria estruturante das relações político-administrativas, o tipo agência, faz-se necessário abordá-lo também como elemento descritivo-analítico, possibilitando, a partir de um retrato dos elementos predominantes entre os dois tipos que se apresentam no *locus* de pesquisa, conceber a mistura específica presente, e assim, examinar seus impactos sobre as dimensões recompensa, competência e lealdades. Desta maneira, inicia-se o exame do componente hierárquico como modo de relacionamento entre o Prefeito e os Secretários e Subsecretários.

O Código de Ética do Poder Executivo estabelece a responsabilidade ampla das atividades empreendidas pelos servidores municipais perante os respectivos superiores conforme especificações legais e regulamentares. A Lei Orgânica, do mesmo modo, estipula que os servidores devem velar pelo cumprimento das ordens dos superiores, podendo a negligência daqueles caracterizar imprudência ao exercer a função pública. Ao mesmo tempo em que o Código de Ética e a Lei Orgânica resguardam o respeito à hierarquia, eles estabelecem, além disso, que os servidores podem representar contra qualquer superior que viole regulamento, lei ou código, limitando-se, assim, a vigência da hierarquia como valor ordenador.

Além disso, tendo em vista a subdivisão do tipo agência em delegada, em que o superior político dá maior discricionariedade aos servidores públicos, e a direta, em que aquele mantém maior controle e direcionamento quanto às atividades de curto prazo destes (HOOD; LODGE, 2006), nota-se na Lei Orgânica alguns elementos indicativos da forma delegada. Com ênfase maior notada nas áreas de saúde, assistência social e cultura, percebe-se, de forma geral, a busca do Governo Municipal na descentralização de unidades administrativas como modo de garantir maior acesso às políticas públicas, ações e eventos, fortalecendo, assim, a delegação a instâncias administrativas locais e distritais. Ao analisar os dados documentais, notou-se também a presença da subcategoria direta: a Lei de Reforma Administrativa estabeleceu a mudança de parte das atribuições de uma Secretaria para o Gabinete do Prefeito. Dessa maneira, atividades de Defesa Civil Municipal, as quais estavam antes sob a responsabilidade de subordinados em uma Secretaria específica, passaram para os cuidados do Gabinete do Prefeito, indicando maior proximidade diretiva do Prefeito nas respectivas funções.

De forma específica, observa-se que embora exista a subordinação dos Subsecretários diante dos Secretários, aqueles muitas vezes, como registrado nos regimentos internos das Secretarias, respondem sobre especificidades de seus trabalhos de forma direta ao Prefeito, sinalizando a possível existência de uma delegação complexa, na qual o principal, o Prefeito, possuiria mais de um agente que lhe responde diretamente, e os Subsecretários responderiam a mais de um principal. Além disso, observa-se nos regimentos internos de alguns casos a atribuição compartilhada entre certos cargos de assessoramento e os Subsecretários em face do Secretário, podendo indicar alguma difusão hierárquica, “cujos contornos não estão bem definidos”.

Quanto aos dados das entrevistas, e nesta subcategoria, sobressai-se a mensagem manifesta pelo Secretário A:

Difícilmente vai ter um tema que ele vai dizer: “vai com mais calma, e tal”. Mas, eu não tenho problemas. Porque, também, eu vim para cá numa espécie de querer implantar aquilo em que acredito. (...) Então, nós temos esse (pensamento), se não funcionar eu peço para sair, como o Capitão Nascimento. Eu acho que eu tenho essa liberdade, eu conquistei esse objetivo.

“Com o Prefeito eu sei que eu tenho uma independência minha”. O Secretário A enfatizou a liberdade que possui em desenvolver os projetos com a pertinência aos valores igualitários e com a escolha de nomes mais técnicos para a pasta, demonstrando aspectos pertencentes à delegação. De forma mais detalhada, o Subsecretário A expressa que a autonomia se enquadra

dentro de estratégias pré-definidas com o Prefeito, como expressa no Plano de Governo e revisadas continuamente. O componente de delegação, percebido na análise, é convergente com a ênfase advogada pelas reformas gerenciais, em que a repartição de autoridade em várias agências departamentais é acordada em conjunto com um framework básico de atuação a partir do qual os servidores possuem certa liberdade (HOOD; LODGE, 2006a). Nesta forma, os políticos (ou principais) são responsáveis pela construção das políticas gerais e os servidores em quão longe ou positivamente estas são alcançadas, sendo os resultados, bons ou ruins, atribuídos a aqueles (HOOD; LODGE, 2006a). Além disso, destaca-se no relato do Secretário A o mix entre os valores de curadoria (técnicos e representacionais), explorado no tópico anterior, e a delegação entre superior e subordinado. Do mesmo modo, o Assessor B relata à liberdade que possui no cargo sob o aspecto técnico a fim de cumprir o projeto estabelecido pelo Prefeito.

Como mencionado anteriormente sobre os regimentos internos, observa-se no organograma e nos relatos uma estrutura de múltiplos principais e mutiplos agentes. O Subsecretário H, por exemplo, destaca que o relacionamento que mantém diretamente com o Prefeito não é tão constante, e considera que esta característica varia conforme a Secretaria. O servidor salienta que em seu caso, as ordens e direcionamentos são passados predominantemente pelo Secretário da pasta em que atua, com o qual possui bastante liberdade. Por outro lado, mesmo que menos frequente, o servidor menciona certos momentos que o direcionamento é oriundo do Prefeito. Dessa maneira, configura-se um cenário em que um agente responde a dois principais (Secretário e Prefeito), e dois agentes (Secretário e Subsecretário) que respondem a um principal (Prefeito). Contudo, por meio dos relatos concorrentes foi percebido que isto não se manifesta como problemático, sendo os contatos complexos (Prefeito-Subsecretário) pautado pela orientação hierárquica do Secretário, espelhando a estrutura formal do organograma das Secretarias.

De modo distinto, foi percebido fortes indícios de uma delegação complexa pela participação dos Assessores Executivos, os quais, além de terem papéis e atribuições de destaque, colaboram com o Prefeito na supervisão das atividades da Secretarias, denotando a figura de “ouvido e olhos” do político eleito. Distintamente de uma estrutura em que haveria uma linha de comando clara e circunscrita, advogado pela NPM (HOOD; LODGE, 2006a), conclui-se certa difusão hierárquica, em que estes assessores contribuem com responsabilidades próprias, com a supervisão da Secretaria e na coordenação das ações sob o aspecto político, ou seja,

trazendo maior sensibilidade política no aconselhamento, acompanhamento e na realização das atividades.

Ao mesmo tempo em que fornece certo poder de autodeterminação no trabalho, contudo, o Prefeito, como nas palavras do Subsecretário F, “tem uma característica muito forte, ele é muito presente”. Ou seja, o Prefeito estabelece orientações macro, diretrizes de atuação, como o Planejamento Estratégico, dentro do qual os Secretários e Subsecretários expressam determinada liberdade quanto à elaboração de projetos e políticas pertinentes as suas pastas, e, em conjunto, exerce uma grande proximidade antes, durante e após o desenvolvimento das atividades. O Subsecretário C, neste entendimento, menciona a proximidade com o Prefeito, sobretudo em razão da área em que atua: Comunicação. Assim, o servidor disse:

“... porque nós comunicamos aquilo que o governo realiza. Então, o Prefeito, especificamente o nosso, tem uma característica de participar ativamente de todo processo. Então, ele gosta de participar, de surgir, de opinar aquilo que vai ser divulgado pela Prefeitura, ele quer participar”.

O Subsecretário D, generalizando para toda a Prefeitura, menciona que o Prefeito passa as demandas tanto para os Secretários quanto para os Subsecretários, conforme os tipos das necessidades e a com quem há maior pertinência para solucioná-las. Dessa maneira, destaca-se a hibridização entre aspectos de delegação e de direção, na medida em que os servidores também destacaram as orientações dadas pelo Prefeito no dia-a-dia, interpretado como parte de uma gestão voltada a resultados (Subsecretário F), como forma de resolver as questões da cidade (Assessor B), a fim de participar positivamente das atividades (Secretário E), dentre outros.

Especificadamente quanto a barganha direta, os Secretários e Subsecretários ressaltam o controle e direcionamento diário por parte do Prefeito, como dito pelo Secretário B: “Coisas simples, por exemplo, do dia-a-dia, ele influencia bastante. Problemas do dia-a-dia da cidade ele pede para resolver, então é uma questão mais de resolver, né? ”. O Assessor B, da mesma forma, disse: “ele manda vinte whatsapps por dia, whatsapp às seis da manhã, meia-noite”. O Subsecretário C expressa a característica diretiva do Prefeito em atuar de maneira intensa e forte em conjunto com servidores públicos: “Então, o Prefeito, especificamente o nosso, tem uma característica de participar ativamente de todo processo. Então, ele gosta de participar, de sugerir, de opinar, aquilo que vai ser divulgado pela Prefeitura, ele quer participar. Então, eu acho isso primordial”. Ao mesmo tempo em que os servidores conferem a ele à autoridade de

decisão no governo, fruto do processo eleitoral, percebe-se uma aceitação do envolvimento do Prefeito como fruto de uma visão positiva, informada e inteligente quanto às políticas públicas (Secretários E e D; e Subsecretários H, E). Em síntese, percebe-se nos relatos raras interferências do Prefeito em que há a interpretação de que o aspecto técnico é prejudicado, e mesmo nestas existindo a possibilidade do diálogo. Nota-se nesta barganha a aceitação positiva dos servidores na forma deste relacionamento, ou seja, de um entendimento comum entre as partes que lhe dê suporte como base.

Na mesma direção, alguns servidores argumentam o caráter diretivo do Prefeito como componente que expressa uma leitura mais ampla quanto às consequências das políticas em face das disputas políticas no âmbito do governo local, envolvendo atores sociais, como ONGs, entidades, associações comunitárias e a Câmara de Vereadores. O Secretário E, por exemplo, relata:

... vamos imaginar aqui, uma situação em que uma ação da (área) pode (entrar) em rota de colisão com um aliado da Prefeitura. Com um Vereador ou com uma comunidade. Quando eu sinto isso eu vou ao prefeito. Eu falo: prefeito, e aí? E ele: ... acho que é melhor não, ou.... Porque ele vê muito a parte política. Eu vejo a parte de política (da área). Ele vê a parte política mesmo. De cidade mesmo, no sentido real de pólis. Então, isso acontece. Mas dizer “não faça” ou “faça”, quero que vocês façam isso, não, até agora não.

O caráter diretivo do Prefeito, além disso, se expressa predominantemente em conformidade com a abertura ao questionamento e à discussão: “... nós discutimos bastante. Ele ouve muito.” (Secretário B); “as ideias que vem do prefeito, por ele não ter muito tempo para ficar pensando nisso, aí ele passa para o secretário e nós discutimos também” (Subsecretário H). O Secretário B, além de entender este modo de diálogo como pertencente ao perfil do Prefeito, expressa isto também como componente explicado pelo perfil dos Secretários, possuindo estes bastante personalidade e alta formação educacional. Dessa maneira, o servidor salienta que as ideias apresentadas inicialmente pelo Prefeito muitas vezes são transformadas por meio da contribuição de todo secretariado.

Antes de prosseguir a análise, sumariza-se os dados de barganha agência e ênfase predominante no Quadro 10:

Quadro 10 – Matriz Conceitual da Barganha Agência

Servidores Públicos	Agência		
	Direta (Lealista Pessoal ou Periódica)	Delegada (Simple ou Complexa)	Dominância e Outros Aspectos
Secretário A	Pouca influência.	<u>Delegada Simple</u> : “Com o Prefeito eu sei que eu tenho uma	Delegada simples.

		independência minha.”	
Secretário B	“Problemas do dia-a-dia da cidade ele pede para resolver, então é uma questão mais de resolver, né?”	Delegada Simples.	<u>Lealista pessoal</u> . Trabalha com o Principal perante outras Secretarias em algumas atividades.
Secretário C	“Por isso, o Prefeito implantou, e trabalha, com a gestão compartilhada, ou seja, todo mundo participa.”	Delegada Complexa	<u>Híbrido</u> : Gestão compartilhada como modo articulador dos aspectos diretivos e delegados.
Secretário D	“Toda segunda-feira, no final da tarde, toda segunda-feira às 16 horas, o Prefeito faz a reunião com o secretariado. Para quê? Para que nós <u>alinhemos</u> coletivamente, com todos os Secretários.”	Delegada Complexa.	Lealista pessoal.
Secretário E	<u>Lealista Pessoal</u> : “Então, diariamente ele pergunta o que está acontecendo, tá? E a gente fornece as informações...”	<u>Delegada Simples</u> : “Se eu justifico de forma contundente, ele diz “toca”, mas poucas vezes isso acontece, por quê? A autonomia que ele me dá, como ele dá para todos os outros secretários, faz com que eu decida.”	Hibridismo.
Subsecretário A	“Eu acho que a influência do Prefeito sobre o trabalho da administração, de modo geral, é muito grande (...). Perante o meu trabalho em específico é muito grande”	Não identificado.	Lealista pessoal.
Subsecretário B	“Por isso que é bom fazer o alinhamento rotineiro (...) para poder estar tudo funcionando...” <u>Alinhamento</u> como controle do Prefeito.	Delegada Complexa. “Eu tenho uma liberdade dentro da diretriz. ” “Nós temos que entender qual a linha de raciocínio do Prefeito.”	Lealista pessoal.
Subsecretário C	<u>Lealista Pessoal</u> : “...ele dá o norte para todas as Secretarias, para todas as ações.”	Delegação complexa.	Lealista Pessoal
Subsecretário D	“... ele (Prefeito) cobra muita eficiência da gente.”	Delegação complexa.	Lealista Pessoal.
Subsecretário E	“Temos uma reunião toda segunda com o Prefeito... o Prefeito nos passa as diretrizes, nos dá um norte do que tem que ser feito, dos principais assuntos da cidade.”	Delegação complexa.	Lealista Pessoal.
Subsecretário F	“O atual Prefeito, tem uma característica muito forte, <u>ele é muito presente</u> .”	“Nós recebemos as orientações macro.”; “Ele delega, mas ele é muito presente...”.	Lealista pessoal.
Subsecretário G	“... essa parte de orçamento hoje não deixa a gente ter nenhuma autonomia”.	<u>Delegada Complexa</u> : “E isso, eu e o Secretário conversamos bastante...”; “O Prefeito dá direção, ele nos dá o que ele quer”.	Hibridismo.
Subsecretário H	<u>Direta</u> : “Agora, as ideias que vem do prefeito, por ele não ter muito	<u>Delegada</u> : Eu apresento para ele, ele concorda, nós	Hibridismo.

	tempo para ficar pensando nisso, aí ele passa pro secretário e nós discutimos também. Ou vem com uma determinação, e já faz..”.	discutimos, e ele me da total liberdade. Eu tenho muita liberdade. <u>Complexa</u> : “Só quando ele (Secretário) está fora que nós vamos mais diretamente ao Prefeito.”;	
Assessor A	<u>Lealista Pessoal</u> : “Eu acho que tem que haver ali uma figura de <u>extrema confiança...</u> ”	Simple.	Hibridismo.
Assessor B	<u>Lealista pessoal</u> : “Ele não só liga, aliás, tem ligado pouco, mas ele manda vinte <i>whatsapps</i> por dia. <i>Whatsapp</i> às seis da manhã, meia-noite...”	“Há a total liberdade por parte do Prefeito por parte técnica...”	Lealista pessoal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

De modo global, percebe-se que as características delegadas exprimem um senso de iniciativa e empreendedorismo nos relatos, contudo, a proximidade e direção do Prefeito exerce papel dominante, abrangendo o acompanhamento e aconselhamento na concepção das idéias, no desenvolvimento e na avaliação. Percebe-se, até o presente momento desta análise, que o lealismo pessoal operante, ao contrário de desenvolver-se como um sistema de patronagem pura, em que se pautaria essencialmente pelos critérios do cálculo político, é constituído com a participação de critérios morais, técnicos e gerenciais, como explorado anteriormente e presente em citações representativas dos relatos no Quadro 12. Assim, embora a delegação exprima apenas parcialmente o relacionamento político-administrativo, a preocupação quanto aos aspectos técnico-burocráticos e gerenciais são demonstrados também como componente pertence ao direcionamento do Prefeito.

De modo específico, nota-se a proximidade do controle do Prefeito sobre as atividades de curto prazo dos Secretários e Subsecretários no *locus* como fator de continuidade dentro da tradição dos municípios brasileiros. As menções à necessidade de uma relação de confiança que suporte esta interface, por sua vez, exprimem a manifestação o subtipo lealista pessoal, sendo relevante ao Prefeito atuar com “os seus”, e, assim, explicar a “dança das cadeiras” a cada mandato ao contrário da formação de uma barganha lealista periódica, sendo esta a que o servidor poderia continuar atuando no mesmo cargo em uma eventual mudança de governo por outro grupo político-partidário. Dessa maneira, infere-se a continuidade do sistema de espólio para os altos cargos, em que servidores são indicados pelo principal político¹⁵ (GRINDLE, 2010; RAMOS; MILANESI, 2017), “subindo e descendo com ele” (HOOD; LODGE, 2006a).

¹⁵ Isso será demonstrado de forma mais aprofundada nos tópicos seguintes.

Uma das chaves articuladoras da mistura entre a direção e a delegação, bem como de aspectos da curadoria tecnocrática, é a gestão compartilhada, citada de forma expressiva pelos Secretários e Subsecretários como modelo de gestão aliado ao gerencialismo. A reunião de secretariado, a qual ocorre toda semana, é destacada pelos servidores como um dos pontos centrais deste modelo, em que estes se reúnem para discutir diversas questões, tais como os acontecimentos principais da cidade, passar informes e apresentar e discutir as políticas e os projetos em desenvolvimento, contando com a presença, participação e liderança do Prefeito. Sobre este modelo, o Secretário B disse:

A influência do Prefeito enquanto gestor maior... Nós temos que entender qual a linha de raciocínio do Prefeito. A linha do quê? Tendo essa visão do gestor, do gestor maior, que é o Prefeito, nós temos que buscar soluções nesse viés. Não é: “a, eu sou o Prefeito, que manda de cima para baixo, tem o Secretário, que vai mandar...”. A compartilhada é o que? É fazer horizontalmente, envolvendo todo mundo e mostrar o porque tem que ter de tomar tal ou qual decisão administrativa ou não. Tudo é conversando, não tem uma decisão que: “é isso, vai fazer isso... cumpra-se”. Nós temos uma decisão a tomar: diminuir os índices de criminalidade. Como vamos fazer? Planejamento de ações preventivas? É conversado. Caso contrário fica engessado de tal como que fica “cumpra-se, cumpra-se, cumpra-se”. Às vezes quem está aqui em cima não está sabendo da realidade na ponta, e aí, não tendo esse diálogo fica uma coisa muito... Pode ser que essa decisão no final não seja condizente com a situação, com a realidade. Por isso há esse compartilhamento de informações e a busca pela decisão compartilhada naquele nível de gestão.

Destaca-se outras menções sobre o mesmo tópico, como: “O perfil do Prefeito influencia muito a forma como irá ser executado as políticas no município” (Subsecretário A); “... ouvir todo mundo e desenvolver ações compartilhadas para que a vida melhore. (...). Por isso, o Prefeito (suprimido) implantou, e trabalha, com a gestão compartilhada, ou seja, todo mundo participa. (...). Quanto mais se ouve, menos se erra” (Secretário C); “... o Prefeito faz a reunião com o secretariado. Para quê? Para que nós alinhemos coletivamente, com todos os Secretários” (Secretário D); “Por isso que é bom fazer o alinhamento rotineiro (...) para poder estar tudo funcionando...” (Subsecretário B).

O pesquisador, na tentativa de colocar esta visão à prova, perguntou ludicamente a vários dos servidores: “Ordem dada é ordem cumprida?”. Enquanto a maioria destes negou qualquer ordem de cima para baixo, como parte do modelo de gestão, alguns, como o Secretário H, destacou que mesmo quando o Prefeito sugere ou determina algo, dificilmente os projetos são ruins, comentando que as propostas oriundas dele são boas:

Eu acho que esse é um prefeito muito gestor, ele é muito técnico, ele tem um conhecimento profundo das áreas, ele conhece de perto tudo que vai acontecer, ele lê muito. Então, eu falo, é um cara muito inteligente, é um cara que saca do que está falando. Tem uma visão sobre a coisa, entendeu? Então isso facilita. Chegam muitas

determinações, nós seguimos essas determinações, mas, normalmente, são coisas boas. Estão ajudando a gente na nossa área.

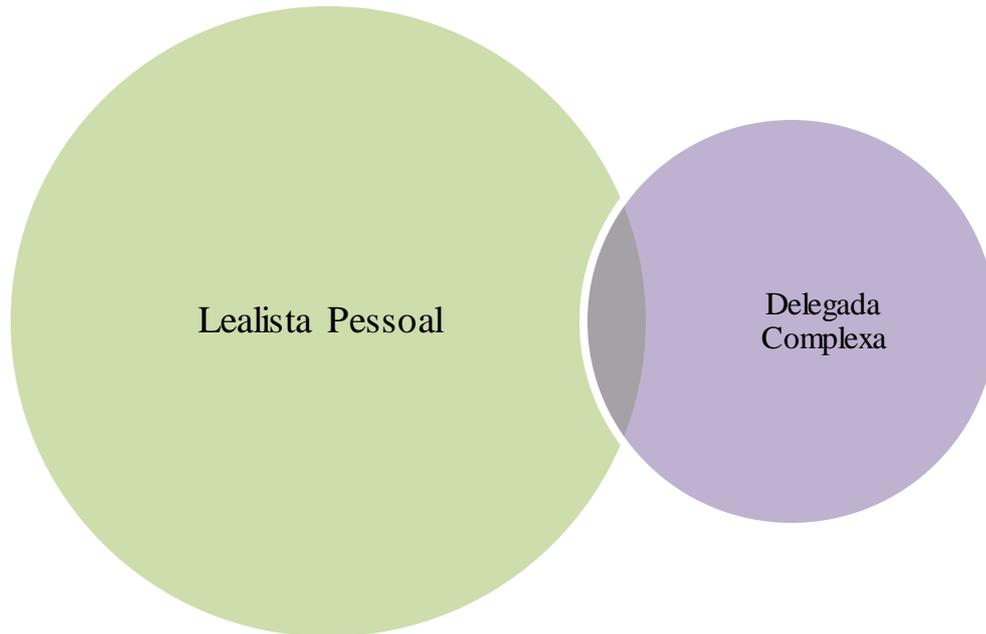
Na mesma linha de pensamento, o Subsecretário E disse:

Além do mais, ele é uma pessoa que gosta de ler bastante, é bastante atendida. Não só com a cidade, mas com o Brasil como um todo, fora do Brasil. Então, ele tem bastante contato. E, quando ele viaja, tanto de férias quanto a trabalho, ele trás todo *feedback* para nós, não guarda informação para ele. Então, fica bem tranquilo para aceitar uma ordem dele. Lógico que, dentro do setor público, assim como do privado, não é diferente, há a hierarquia, mas conseguimos contra argumentar.

A visão positiva oriunda das informações e conhecimentos atrelados aos comandos diretivos se mesclam a algum grau de delegação, sendo as atividades delegadas postas à análise coletiva por meio da demonstração das atividades na reunião de colegiado. Dessa forma, demonstra-se um controle de curto prazo, e a presença diminuída de uma delegação tal como evocada pela NPM. A exposição mútua das proposições e desempenhos nas reuniões entre os Secretários e Subsecretários, configura-se um ambiente propício ao controle direto e frequente por parte do Prefeito e com o auxílio dos Assessores Executivos. Deste modo, também configura um ambiente propício ao *praise and blame* assinalado por Hood e Lodge (2006a), ou seja, um cenário em que o Prefeito pode reivindicar a si o sucesso das iniciativas e a evitação da culpa pelas fracassadas, notando-se que este possui certo controle sobre a pauta das reuniões e da composição da reunião, visto que a participação dos Subsecretários é facultada e decidada por cada Secretário em conversa com o Prefeito.

Assim, sintetiza-se esta seção com a Figura 6, a qual ilustra a forma específica em que se pactua a barganha agência entre os sujeitos investigados:

Figura 6 - Agência



Fonte: Elaborado pelo autor.

A inércia histórica apresenta papel preponderante na dominância da barganha lealista pessoal, tendo em vista ser componente tradicional da administração municipal brasileira. Ao notar a falta de motivo ou oportunidade neste ciclo de reformas gerenciais para a transformação deste relacionamento, pode-se lembrar que a maior responsividade dos servidores perante o principal é destacado por Hood e Lodge (2006a) como uma vantagem desta abordagem, diminuindo as possibilidades dos subordinados desempenharem as respectivas atividades em divergência com o principal. O controle próximo, dessa maneira, garantiria as rédes do Prefeito e de seu grupo político sob a consecução das metas estabelecidas, inferindo-se este elemento como parte dos compromissos políticos. Por outro lado, ao construir um lealismo em concordância com os valores tecnocráticos, a aceitação é reforçada pelos servidores, tendo em vista que o modo específico de manifestação implica na liberdade de expressão daqueles. Dito de outro modo, os valores tecnocráticos como contrapeso a autoridade política está presente na barganha lealista pela liberdade de diálogo e contra-argumentação por parte dos servidores, além de, contraditoriamente, estar mesclado no modo informado e técnico a que os servidores atribuem ao comando do Prefeito. Sob outra perspectiva, ao ser notado aspectos de entrega e de eficiência como uma das bases do lealismo pessoal, infere-se tanto a preocupação técnica quanto gerencial na administração municipal, modificando-se a forma que a patronagem municipal é tradicionalmente entendida, ou seja, sendo a dominação política do Prefeito orientada também como fator de contribuição no desempenho dos projetos e das Secretarias.

Além disso, a capacidade de controle para a entrega de resultados, os quais tem como origem as demandas da população, é interpretada pelos servidores como fonte de crédito eleitoral, mesmo considerando a complexidade e não linearidade desta dinâmica. Dessa forma, considerando o município como início da carreira política no Executivo, infere-se o papel dos compromissos políticos como elemento de continuidade desta barganha, tendo em vista a disputa de outros pleitos eleitorais, bem como dar apoio ao grupo político pertencente. Assim, a despeito do ideário da NPM se expressar na delegação como fonte de maiores resultados (HOOD, 2000), o entendimento relativo ao maior desempenho e oferta de serviços é composto pelo sentido do trabalho conjunto e colaborativo, dando abertura, assim, as vantagens e oportunidades do monitoramento constante do comando político.

Ao articular-se com a delegação complexa, o controle mescla-se com a necessidade de certo nível de delegação das atividades, mesmo que bem limitadas, necessário na condução dos valores tecnocráticos. Dessa maneira, percebe-se na delegação a mesma ênfase no contrabalanço da autoridade política pelos aspectos tecnocráticos analisados anteriormente (*checks and balance*).

De forma global, retomando os tipos Curadoria e Agência, nota-se no primeiro a ênfase na barganha tecnocrática seguindo para a moralista, e, no segundo, a ênfase maior na barganha lealista pessoal seguindo para a delegada complexa. No balanço específico entre os dois tipos, nota-se a prevalência da barganha lealista pessoal (agência), ou seja, em que as outras formas de barganha representam partes da mistura e são subordinadas a dominância daquela. Por fim, destaca-se que os dois tipos estruturantes das barganhas do serviço público, curadoria e agência, além de influenciarem as pactuações das recompensas, competências e lealdades, servem como indicadores inferenciais destes. Dito de outra forma, ao analisar as três dimensões, elementos destes serviram como indicadores retroativos de reexame dos tipos estruturantes.

4.3 RECOMPENSA

A seleção ou indicação aos cargos em comissão, aos quais os Secretários e Subsecretários se enquadram, é definida pela Lei Orgânica como de livre nomeação, ou seja, não incidindo restrições, podendo ser ocupados por profissionais de carreira da Prefeitura ou alheios ao respectivo quadro. O Regime Jurídico dos Funcionários Públicos Municipais, no que lhe diz respeito, estabelece a competência do Prefeito perante a nomeação destes atores, sendo seus subordinados na estrutura institucional do Poder Executivo. O sistema de seleção, portanto,

distancia-se de sistemas de recrutamento e seleção fechados, assumindo um caráter aberto, tanto em relação aos servidores internos quanto à concorrência de entrantes laterais, como profissionais do terceiro setor e do mercado.

A indicação ao cargo de Secretário e Subsecretário comporta, em primeiro lugar, a exoneração do ocupante anterior, sendo interpretado pelos servidores que se expressaram neste assunto como natural no contexto pós-eleitoral. Nesta “dança das cadeiras”, foi notado que somente dois dos quinze administradores públicos entrevistados eram anteriormente funcionários de carreira (concurados) nas respectivas Secretarias, ambos atuando no momento da pesquisa como Subsecretários: o Subsecretário A e o Subsecretário B. Reforça-se assim o argumento da barganha lealista pessoal em detrimento da lealista periódica, ou seja, a cada mandato ocorre e é reconhecido e aceito pelos servidores as mudanças no alto escalão da Prefeitura, sobretudo no caso de mudança de Prefeito. “É necessário alguém da mais estrita confiança”.

O Subsecretário B manifestou a trajetória percorrida desde as atividades mais operacionais, há mais de quinze anos, ao crescimento interno às mais estratégicas, tendo iniciado este trajeto de ascendência desde 2013. Ou seja, no contexto do primeiro mandato do Prefeito em exercício. Enfatizando o crescimento hierárquico na Secretaria, o Subsecretário B atribuiu à seleção o desempenho eficiente nas funções e a “proatividade”, indicando um misto entre a escada ordenada rumo ao topo e a corrida individual pela *performance* (HOOD; LODGE, 2006a). Por outro lado, foi notada a utilização do termo “confiança” repetidas vezes pelo servidor, demonstrando a importância deste aspecto em conjunto com os outros relatados: “Eu fui tendo a confiança do gestor que estava no nível hierárquico acima e ele... E eu fui galgando essas posições”.

O outro Subsecretário oriundo de uma carreira da respectiva Secretaria, o Subsecretário A, por outra via, disse que se colocou à disposição para ocupar o cargo em um momento que uma política nacional específica foi implementada e os conhecimentos adquiridos por conta própria, uma formação superior, foram demandados, envolvendo habilidades relacionadas a tecnologias de informação. Neste caso, observou-se a competência demandada como componente predominante destacado pelo *sujeito* na seleção, assim como a “corrida” individual pela formação. Por meio da busca de documentos biográficos complementares em portais da internet, notou-se a participação anterior do Subsecretário A em outra posição gerencial relevante e cujas atividades eram atreladas a formação mencionada. Além disso, o

servidor destacou a lei municipal aprovada recentemente, a qual estabelece como requisito de ocupação na subsecretaria o pertencimento a carreira ocupada por ele. Esta medida pode demonstrar o movimento contrário à imprevisibilidade do sistema político e ao fatalismo como modo de crescimento ao topo, sendo atribuída à função de Subsecretário como o mais alto cargo de uma carreira.

De outra maneira, foi notada a presença de um Secretário (D) tendo como origem uma carreira do Governo do Estado e um Subsecretário (E) oriundo de uma carreira do Governo Federal.

Um elemento destacado pelo Secretário D foi a surpresa perante o interesse de indicação à função pelo Prefeito: “O convite foi.. não era esperado por mim, eu estava no Estado, à disposição por muito tempo atuando. Foi uma novidade para mim, foi uma surpresa, não imaginava, mas foi feita diretamente pelo Prefeito”. O Secretário A, de forma semelhante, manifestou a surpresa em face do convite:

“Eu não tinha nenhuma ligação com a Prefeitura, nem com o prefeito, nada. Mas, então, eu fui surpreendida por um telefonema, porque o Prefeito queria marcar uma reunião comigo para a gente conversar. Eu achei que fosse por causa da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), porque nós já estávamos... A OAB estava presente em várias coisas do município, enfim. Mas, aí, ele (me ligou) para a gente conversar sobre isso, para me fazer o convite para estar aqui”.

O Subsecretário E, por outra via, informou semelhante surpresa em face de uma indicação anterior a um cargo em comissão no Governo Estadual, visto achar que este processo era guiado totalmente pelo critério político, e não técnico, e, após atuar nesta posição, não demonstrou surpresa no convite para a Prefeitura. Após a análise de alguns dados biográficos nos portais da internet, por outro lado, notou-se que neste caso o servidor havia trabalhado na esfera estadual com um aliado político do Prefeito, complementando a naturalidade do convite para além do caráter de “notável saber” na área de atividade.

Observa-se que dos 15 servidores entrevistados, englobando os dois Assessores, 9 já tiveram relações profissionais e/ou partidárias com o Prefeito ou com aliados políticos em momentos anteriores, fortalecendo os indícios presentes na seção anterior quanto ao tipo de barganha predominante: lealista pessoal (agência)¹⁷. Nesta, ao contrário do servidor transferir sua lealdade a cada mandato para o próximo político principal, como no modelo clássico inglês, a lealdade do servidor é voltada para o principal atual, “ascendendo e caindo” com ele (HOOD;

¹⁷ Experiências anteriores, formação educacional e as competências demandadas foram examinadas na seção Competência, e as relações partidárias foram analisadas na seção Lealdade ou Responsabilidade.

LODGE, 2006a), o Prefeito. Assim, tal como percebido nos relatos concorrentes, os convites ou seleções dos servidores públicos tiveram como componente predominantemente o relacionamento construído em trabalhos realizados anteriormente com o Prefeito ou aliados políticos, notando-se uma mescla entre confiança e profissionalismo. Desta maneira, foram identificadas experiências em conjunto no Legislativo Estadual, no Executivo Estadual, na arena partidária, na construção de programas de governo e com aliados políticos no Legislativo Municipal, no Executivo Estadual e no Terceiro Setor.

No processo de convite, muitos servidores expressaram a personalidade na relação, envolvendo a confiança como componente importante para o Prefeito. Nesta relação, o Assessor B manifestou a insistência do Prefeito para auxiliá-lo na organização de um setor responsável por enfrentar o momento de crise e perda de recursos que vem desde a perda de arrecadação de ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), sobretudo por conta da revisão de taxas especiais que havia para o desenvolvimento de atividades portuárias, à crise fiscal atual: “porque confiava muito em mim, (...), sempre me admirou muito”. Além disso, o servidor destacou a relação de respeito e amizade entre eles. O Secretário C, por sua vez, destaca a “parceria de gestão” construída em trabalho anterior com o Prefeito e “essa amizade, eu posso chamar de amizade”. Em outros relatos, esta confiança também foi verificada, mas com níveis menores de proximidade. A participação na construção de campanha do Prefeito, envolvendo também a construção do projeto de governo, por exemplo, foi ressaltada como ponto de entrada pelo Subsecretário D em uma Subsecretaria da Prefeitura no primeiro mandato governamental. Contudo, o servidor não manifestou esta proximidade com a mesma intensidade expressa por outros, e destacando o convite para a Subsecretaria atual como oriundo do Secretário da pasta, sendo aprovado pelo Prefeito.

Outro componente importante observado, mas com menor ênfase nos relatos que o explorado anteriormente, é a formação de um *network* no serviço público que abre possibilidades de acesso a seleção em cargos e a mobilidade entre Secretarias, Prefeituras e a outros níveis de governo. O Subsecretário F, sobre isto, mencionou:

O Prefeito ganhou a eleição e, eleito, eu fui contactada para ver se eu aceitaria ser Secretário aqui. Eu não tinha nenhuma relação com o então Prefeito. Conheci-o como homem público, mas se quer tinha dado um aperto de mão com ele. Mas meu nome chegou para a equipe de transição, e eu acabei sendo convidado, depois de uma sabatina que foi feita, para integrar a equipe. Cria-se um *network*. Da mesma maneira que o meio acadêmico tem isso. Se, por exemplo... Na mesma forma que... Não basta passar na prova de mestrado. (...) No seu caso... na ANPAD. (...). O professor também tem que te aceitar. O seu projeto, de certa forma, é uma construção conjunta. Tudo isso.

O Subsecretário G, no mesmo entendimento, destaca as relações pessoais e de trabalho desenvolvidas na arena pública, tanto sob o aspecto do serviço público quanto da arena política, que o abriram a novos convites, destacando também que estes ocorrem atrelados as habilidades e conhecimentos testados em experiências anteriores. O Subsecretário H, de forma distinta, salienta a questão do *network* a partir da atuação no terceiro setor, tendo como origem o relacionamento próximo estabelecido com Prefeituras e com os sucessivos governos do Estado a fim de viabilizar trabalhos desenvolvidos em Organizações Não Governamentais (ONG's). Destaca, além disso, ter que agir politicamente a fim de promover as políticas públicas do interesse da área de atuação em detrimento de práticas questionáveis sob os aspectos técnicos e éticos, e sendo reconhecido e convidado por isto.

Assim, em relação aos dois aspectos explorados, proximidade e *network*, nota-se que muitas destas experiências anteriores com o Prefeito e com aliados políticos são relatadas tendo como base processos profissionais de seleção e “sabatinas” políticas. O Assessor A, por exemplo, após décadas de trabalho no setor privado em sua profissão, ao buscar ascender e interessado em adentrar na arena política de trabalho de sua especialização, espalhou currículos e disponibilizou-se, passando por um processo de escolha profissional. Da mesma maneira, percebe-se este componente no relatos de outros servidores, ressoando a dimensão competência na seleção.

Ao examinar os aspectos relacionados à mobilidade e promoção no serviço público, de forma complementar, foi possível analisar as retribuições percebidas pelos servidores. Embora estes elementos não tenham sido explorados de forma aprofundada com parte razoável dos entrevistados, foram notadas similaridades relevantes entre os relatos. Tal como exposto, boa parte dos entrevistados haviam trabalhado com o Prefeito ou com aliados políticos dele, notando-se uma mobilidade ascendente em conjunto, expressa, por exemplo, pelo Secretário C e pelo Assessor A. Em continuidade, alguns servidores expressaram a perspectiva de seguirem adiante com o Prefeito em novos cargos que ele venha a concorrer e vencer, como expresso pelo Assessor B:

“Em conversas, cogitou-se uma futura candidatura do Prefeito (...), e neste caso acho provável que eu siga conjuntamente (...). Percebo que vários políticos antigos, como o (político A), o (político B), e outros, se cercam desses profissionais, desses (servidores), antigos, os quais permanecem com eles por muito tempo”.

Deste modo, percebe-se uma mobilidade ligada a trajetória política do Prefeito, contendo, assim, a imprevisibilidade natural do ambiente político. Alguns servidores, de outra forma,

expressaram a possibilidade de ascensão e mobilidade para outras Prefeituras, tendo em vista ser a cidade pesquisada localizada em uma Região Metropolitana, e, assim, ser vitrine para outras possibilidades. O setor privado, da mesma forma, foi notado como arena possível de mobilidade, embora tenha sido expresso de maneira direta por apenas três servidores. O Subsecretário F, por exemplo, relatou sua trajetória de vida em que após assumir cargos em comissão em diversas Prefeituras, prestou serviços no setor privado por meio das experiências e aberturas adquiridas no setor público em face das necessidades de diversos municípios. Em uma alusão, um Subsecretário destacou a experiência adquirida, os projetos implementados na cidade e colocados no “currículo”, e o relacionamento construído com muitas pessoas como uma retribuição forte e que lhe daria a perspectiva de ascender salarialmente para o setor privado. Os servidores, além disso, enfatizaram com forte frequência e intensidade o condicionamento deste movimento ao conhecimento da área de atribuição, o bom desempenho nas funções e a lisura ético-legal.

Sob o aspecto da seleção e mobilidade, portanto, caracteriza-se uma política do serviço público em que há a forte presença de entrantes laterais, ou seja, de membros não concursados da Prefeitura, de forma geral, e das respectivas Secretarias, em específico. Assim, quanto à ocupação dos cargos no topo da hierarquia governamental, infere-se a ausência de uma estrutura “*stairway to heaven*” perante os funcionários efetivos que os levariam aos cargos de Secretário e Subsecretário, na qual, segundo Hood e Lodge (2006a), ocorreria uma progressão de carreira previsível e esperada ao longo do tempo mediante o respeito às regras e a satisfação razoável das habilidades e competências demandadas. Assim, ao contrário de um sistema ordenado de carreira rumo ao ápice (pirâmide e escada rolante), infere-se uma mescla entre a corrida individual pelo desempenho (corrida de perus) e os elementos de imprevisibilidade e incerteza do ambiente político (loteria de vida). A primeira, e em específico em uma variante da barganha “corrida de perus”, ocorre uma competição aberta e individual para promoção aos altos postos ou para a permanência neles, e em um ambiente marcado pelos riscos e retribuições “trapaceiras” (HOOD; LODGE, 2006a). A segunda, por sua vez, caracteriza-se por um sistema de recompensa que depende de critérios outros que a antiguidade ou o mérito como é comumente entendido, bem como de fortes componentes de imprevisibilidade da recompensa em face das habilidades e do desempenho individual (HOOD; LODGE, 2006a). Nesta barganha, mesmo quando a competência individual é considerada, nota-se que, pela própria natureza do ambiente político, as habilidades ou competências demandadas mudam diante de momentos específicos, como diante da

implantação de uma política nacional no governo federal que influencia e implica na necessidade de uma formação específica no nível municipal, como expresso pelo Subsecretário A como critério de sua seleção.

Ao confrontar-se com o ideário gerencial, identifica-se a competição aberta como forma existente que incorpora perfis e experiências variadas na Prefeitura, bem como tradicional na administração municipal. Este processo, contudo, ao contrário de ser estruturado de forma deliberada a fim de selecionar os “melhores gerentes”, e comportando critérios transparentes perante a sociedade, tal como observado na tradição dos *city managers* dos governos locais norte-americanos, é percebido fortes componentes discricionários e subjetivos implícitos neste processo. Mesmo considerando os processos seletivos anteriores, bem como o notável saber nas áreas de atuação, o acesso ao topo hierárquico mescla-se com a necessidade de figuras de confiança do Prefeito, notando-se a influência dominante da barganha lealista pessoal.

Antes de se assumir esta análise como conclusiva, é necessário analisar outros dois elementos que perfazem a política da recompensa entre o Prefeito e os Secretários e Subsecretários: i) Permanência e Risco de Exoneração; e, ii) Recompensas Salariais e Intangíveis. Quanto ao primeiro, o Regime Jurídico dos Funcionários Públicos da Cidade estabelece a demissão dos servidores, e, conseqüentemente, a exoneração dos comissionados, como punição em variados casos, como resultante da prática de certos crimes inafiançáveis, da acumulação ilegal de cargos com má fé, da coação ou aliação de subordinados por questões político-partidárias, de agir com deslealdade perante as instituições que serve e de aplicar de forma errada o dinheiro público, dentre outros. Quanto aos relatos orais, a permanência e o risco de exoneração foram elementos pouco explorados nas entrevistas de modo deliberado pelo pesquisador, a despeito de algumas pessoas abordarem espontaneamente ao longo das entrevistas.

Como mencionado, notou-se a naturalidade interpretada pela “dança das cadeiras”, como aludido pelo Subsecretário B: “Devido à mudança de gestão como um todo... Sempre muda a gestão, e está na segunda gestão do prefeito... e, então, ocorrem algumas alterações. Nesse rearranjo eu fui convidado a compor o cargo”. O Subsecretário F, de forma mais direta, expressou o caráter de temporalidade e impermanência no cargo: “Estou (comissionado), novamente, mas é uma coisa temporária, provavelmente. Sou só comissionado. Não sei se terá desdobramento para outras esferas de governo, aqui mesmo, não sei”. O Assessor A, por sua vez, expressou a temporalidade ao mau desempenho das funções, mencionando casos

ocorridos: “Não há estabilidade. Fazendo um trabalho bom, sem grandes erros, eu sigo, caso contrário, também sou substituído, como temos vários casos no começo desse mandato”. O Subsecretário H, enfatizando os aspectos éticos, narrou o caso de conduta ilegal no cargo como fator de exoneração de um Secretário.

Dos servidores entrevistados, notou-se que oito (53%) atuaram desde a primeira metade do primeiro mandato do Prefeito, sendo dois Subsecretários, quatro Secretários e dois Assessores, dos quais cinco exerceram o mesmo cargo na mesma secretaria ou em outra da Prefeitura, e três exerceram cargos com o mesmo salário do atual e em posições e atividades com certa equivalência. Em relação aos servidores entrevistados que adentraram no governo na segunda metade do primeiro mandato, foi identificado cinco (27%), sendo dois Secretários e dois Subsecretários, dos quais três exercem o mesmo cargo e um uma posição equivalente. Destes, além disso, quatro compuseram o governo no ano de 2016, ou seja, anteriormente ao pleito eleitoral, ocorrido no dia 2 de outubro (1º turno). Os três outros entrevistados, por fim, entraram ao governo no início do novo mandato político, em 2017, sendo um Secretário e dois Subsecretários. Demonstra-se a continuidade de muitos servidores no governo local desde o primeiro mandato, comportando certo nível de estabilidade, bem como a entrada de novos no mesmo ano do processo eleitoral e após a reeleição, sendo este movimento, na interpretação de alguns servidores, partes dos compromissos políticos que fazem parte da arena pública na relação com partidos e com o legislativo. Demonstra-se, além disso, que a própria composição do governo municipal ilustra a aceitação da dança das cadeiras como elemento natural pelos atores, interpretado por eles tendo como fonte tanto o processo político quanto por questões morais e de desempenho.

Quanto aos aspectos salariais, componentes da dimensão recompensa, por fim, verifica-se na Lei Orgânica a remuneração dos Secretários estabelecida pela soma do vencimento e subsídio correspondentes ao cargo, enquanto a referente aos Subsecretários é formada pelo vencimento próprio à função. De forma adicional, nota-se o ganho de gratificação quando em participação em órgão deliberativo para ambos servidores públicos, como em certos conselhos municipais, e de gratificação de representação para os Subsecretários. Além disso, verifica-se na carta magna municipal para certas atribuições o direito a acumulação legal do salário de profissional efetivo com o em comissão, ou a de optar pela remuneração preferencial. Ao optar pela remuneração de profissional efetivo, além disso, é acrescido o ganho de 40% do salário do cargo em comissão. De forma geral, há nas leis a ordenação hierárquica dos salários, seja ao estabelecer a retribuição salarial conforme o nível alcançado como na

possibilidade de acréscimo aos efetivos, embora se perceba uma grande desproporção entre os cargos de Secretário e Subsecretário. Neste caso, percebe-se que os Subsecretários ganham pouco mais que 1/3 daqueles, indicando a presença de componentes de desordenação, ressoando aspectos fatalistas e que incentivam a competição individual.

Ao questionar como os servidores interpretam as contrapartidas salariais recebidas pelo trabalho, eles destacaram a grande carga de atribuições e responsabilidades que são assumidas, sendo estes aspectos mobilizados por uns como fundamento do montante que ganham, em uma visão de compatibilidade, bem como manifestada por outros em um ponto de vista de incompatibilidade. Estes aspectos foram mobilizados tendo em vista explorar as crenças dos servidores quanto os salários como parte das recompensas.

Assim, o Secretário A disse: “Eu acho que o salário, essa retribuição, é boa, compatível. Nós trabalhamos direto. Apesar do horário da Prefeitura ser de meio-dia às sete, nós trabalhamos o dia inteiro e sábado e domingo. (...). Mas acho que economicamente é compatível”. Do mesmo modo, o Subsecretário B relatou: “Eu acho que a contraprestação financeira é condizente com a função que eu exerço. (...) estamos o tempo todo à disposição para qualquer demanda ligada ao cargo que ocupo”. O Subsecretário A também manifesta a equivalência entre as responsabilidades, incluindo as legais ao ter assumido os projetos em andamento com o próprio Cadastro de Pessoa Física (CPF), e o salário recebido, mas, por sua vez, destaca esta posição como parte do cenário de crise econômica e queda das receitas governamentais, relevando enfaticamente o caráter de abnegação em face do setor público. O Subsecretário C, de forma ainda mais enfática, confere força a este componente, apontando o salário recebido como parte de uma escolha pelo setor público, ou seja, como parte de seu padrão, sobretudo no Brasil, expressando um caráter de nobreza e auto-sacrifício com relação à sociedade e ao interesse público.

O Subsecretário F, em contraposição, destaca o contexto de crise como um dos fatores que afetam a reposição salarial, incluindo a inflação, aludindo, em certa medida, a posição de insatisfação: “Em termos salariais nós sempre desejamos que seja melhor. Eu não tenho dúvida disso. (...). Então, salarialmente sempre almejamos mais. Mas nisso nós nos adequamos”. Também de forma indireta, foi dito pelo Subsecretário G que “as responsabilidades são maiores que o financeiro”, tanto do ponto de vista do desempenho das atribuições, quanto sob a perspectiva legal. De forma direta, por sua vez, o Subsecretário H destaca a disparidade entre as competências que possui, a responsabilidades no trabalho e a

contrapartida salarial, destacando o contraste e a maior remuneração obtida no setor privado, apontando, por outra via, não ser a remuneração financeira o objetivo principal em assumir a função que exerce.

Outro componente de insatisfação, mencionado na análise documental, foi dito pelo Subsecretário D: o grande contraste entre os salários de Secretários e Subsecretários. Assim, “Hoje, o Subsecretário recebe menos da metade que o Secretário, e a maioria dos Subsecretários possuem uma carga de trabalho tão grande, ou, às vezes, até maior que o Secretário”. Outro elemento relatado pelo servidor é a diferenciação desta desproporcionalidade em relação a outros municípios, tendo o município, então, a dificuldade de trazer profissionais “muito gabaritados”. O subsecretário E, embora não tenha expressado nenhuma visão quanto à remuneração recebida, reforça o relato anterior, tendo dito que mesmo em municípios do interior não se configura tal disparidade, destacando que esta é uma falta admitida pelo comando político da Prefeitura e que ainda não foi resolvida por conta da crise econômica.

Ao notar a ausência de sistemas de pagamento de desempenho, ou acordos de recompensa baseado em objetivos alcançados para o alto escalão, percebe-se o desencontro com a barganha gerencial, e, assim, pode-se interpretar a não-dominação da corrida individual pelo desempenho que a caracteriza. Por outro lado, ao notar o desempenho como fator de permanência, mobilidade e crescimento para outras esferas da arena pública e política, os servidores denotam a demanda da iniciativa pessoal por mais resultados. Apesar de não notar isto a partir de uma estruturação de metas e objetivos individuais, os servidores mencionam mecanismos mais difusos, também com a participação de aspectos tácitos e subjetivos, como na entrega de projetos, obras, serviços, no reconhecimento pela imprensa de trabalhos realizados, por elogios vindos da esfera legislativa, do terceiro setor e diretamente pela população. Complementarmente, os servidores evidenciam que estes reconhecimentos são trazidos muitas vezes coletivamente, como para equipes específicas de uma Secretaria responsável pela entrega de um projeto, bem como para toda Secretaria, não excetuando reconhecimentos individuais. Nestes, por exemplo, servidores mencionaram a resolução de demandas exigidas diretamente pelo Prefeito, sendo as soluções ágeis e eficazes reconhecidas. Nessa análise, percebe-se que, apesar de não se estruturar um sistema gerencial de pagamento, a ênfase na entrega e a boa performance como retribuível por outras formas de recompensa foi verificado como componente presente e que carrega ideias associadas à NPM.

Para além da remuneração, por outra via, foi manifesto com grande frequência e intensidade pelos dois grupos o papel das recompensas subjetivas como sustentação das relações político-administrativas: “Não existe retribuição financeira que pague isso. (...). Financeira é indiscutível, todo mundo trabalha e precisa viver, precisa sobreviver, e eu sou mais uma como qualquer outra. Mas isso estimula (...).” (Secretário C). Foi observado que mesmo no caso dos servidores que demonstraram certa incompatibilidade em face da recompensa salarial, notou-se o papel da subjetividade como componente relevante, sobretudo em face das longas jornadas de trabalho, as quais incluem a disponibilidade durante os feriados e finais de semana, e dos desafios do setor público. Dessa forma, a valorização do aspecto subjetivo em relação ao salarial é mencionada por alguns servidores: “Mas eu não só trabalho a partir da recompensa pecuniária, porque, se não, eu estaria trabalhando no setor privado, que teoricamente... No setor privado há outras formas de galgar o crescimento também.” (Subsecretário A); por mais que eu tenha tido essa experiência no setor privado, o retorno emocional, o retorno, nem financeiro, mas positivo da profissão propriamente dita, eu acho que o setor público te da...” (Subsecretário G); “Porque, salariamente, as vezes nem é o... nem tem... não estou falando que é ruim o salário aqui, mas... Talvez não pague a dedicação que nós temos, mas a minha recompensa é isso, ver as coisas acontecendo, e ver a cidade vivendo o que você planejou.” (Secretário B).

Neste sentido, disse o Subsecretário A:

(Ao) Trabalhar para a cidade, trabalha-se em um pensamento de fazer algo melhor para você também. Quando se tem um trabalho para que se possa ajudar alguém, então é muito bom. (...). Eu acho que se trabalha... tem sempre que se trabalhar pensando em um futuro melhor, e o melhor não é só para mim, é para toda a categoria, para minha família e para todos que eu conheço também. Então, a recompensa maior de se fazer um trabalho bem feito é deixar um legado. “Olha, aquele tijolinho foi eu que coloquei”. Entendeu? E é nessa linha que eu trabalho, e não: “ó, agora tenho dois apartamentos”.

A valorização pelas atividades cotidianas se apresenta referente ao interesse público, a estar impactando positivamente a vida das pessoas: “Quando você vê as coisas acontecendo acaba sendo recompensante você ver que está funcionando, que está funcionando o que nós temos feito. Então, valoriza. Você se sente valorizado pelo que está desempenhando (Subsecretário B); (...) é poder ver o resultado do trabalho que nós fazemos. (...) . Eu me questionava: ‘Por quê? Porque nessa altura da minha vida vir para o setor de educação, trabalhar como trabalhamos?’ E eu vou encontrando a resposta nessas coisas. ” (Subsecretário F); (...) quando eu vejo o trabalho realizado... eu acho que isso me dá o retorno que eu preciso. (...). Isso é o que me motiva hoje a lutar sempre pelos melhores projetos. E esse é o retorno que eu

tenho que me satisfaz. ” (Subsecretário G); “Na realidade é um pouco de... não é só um trabalho. É algo que você quer deixar pra cidade, é uma paixão. ” (Secretário B).

Outros relatos dão ênfase a possibilidade de influenciar as políticas públicas: “A recompensa é poder estar aqui, ter a confiança do Secretário, ter continuado, porque tem uma troca quando muda, então isso é um demonstrativo de resultado, e impactar as políticas públicas, e, assim, a sociedade. ” (Subsecretário H); “Eu trabalhava com isso antes como voluntária em trocentos projetos. (...). Mas aqui eu acho que eu posso fazer mais por direitos humanos do que eu fazia em uma comissão de direitos humanos. ” (Secretário A); “... o que me trouxe a essa experiência do executivo foi muito essa vontade de fazer as coisas. Lá no legislativo agente filtra tudo, né? Aqui a gente tem oportunidade de fazer mesmo...” (Secretário B); “sem contar que você vai poder fazer política cultural, que é uma coisa que eu sempre quis fazer, sem ter um instrumento para poder fazer...”. (Secretário E). Ao examinar os documentos secundários, de forma complementar, foi observado situações em que o Prefeito buscou estimular e reconhecer dos servidores que se destacaram com a outorga de medalhas e elogios para os servidores, e sendo estas homenagens registradas no cadastro funcional destes.

Antes de desenvolver a análise global desta dimensão da barganha, apresenta-se o resumo dos dados conforme as categorias no Quadro 11:

Quadro 11 – Matriz Conceitual da Barganha Recompensa

Servidores Públicos	Recompensa			
	Origem ou Função Anterior	Seleção e Mobilidade	Permanência e Risco de Exoneração	Recompensas Salariais
Secretário A	Sector Privado (e atuante na sociedade civil).	Notável na área.	Temporalidade como natural.	Compatível com as atribuições e responsabilidades.
Secretário B	Vereador licenciado.	Aliado político. Atuou com o Prefeito no Legislativo Estadual.	Não mencionado.	Não mencionado.
Secretário C	Comissionado no Poder Executivo Estadual.	Atuou com o Prefeito no Poder Executivo Estadual.	Não mencionado.	Não mencionado.
Secretário D	Concursado no Poder Executivo Estadual, onde atuou em cargo gerencial.	Atuou anteriormente com o Prefeito no Poder Executivo Estadual.	Não mencionado.	Não mencionado.
Secretário E	Sector Privado	Notável na área.	Não mencionado.	Não mencionado.
Subsecretário A	Concursado na Secretaria em que atua, tendo assumido cargo de Gestão.	Formação demandada e lei que exige a ocupação da Subsecretaria por funcionário de carreira.	Não mencionado.	Compatível no contexto de crise econômica e redução das receitas.
Subsecretário B	Concursado na	Atuação em outros cargos	Temporalidade	Compatível com

	Secretaria em que atua, tendo assumido cargos de Gestão.	gerenciais na Secretaria. “Desempenho, proatividade e confiança”.	<u>natural</u> : “... ocorrem algumas alterações.”	as atribuições e responsabilidades.
Subsecretário C	Comissionado no Legislativo de outro Município.	Atuou no Legislativo Municipal com aliado político do Prefeito.	Não mencionado.	Compatível com os padrões da administração pública.
Subsecretário D	Comissionado no Legislativo Estadual. Atuou como Subsecretário em outra Secretaria da Prefeitura.	Atuação em campanhas de governo do Prefeito.	Permanência por conta da eficiência individual.	Incompatibilidade. Sobretudo quanto às atribuições e o contraste perante o salário dos Secretários.
Subsecretário E	Concursado no Poder Executivo Federal. Atuou anteriormente no Governo Estadual e em outros cargos estratégicos na Secretaria Municipal.	Notável na área e indícios de relação de confiança com aliado político do Prefeito.	Temporalidade como parte da autoridade do Prefeito.	Não mencionado perante si, mas reafirma a disparidade afirmada pelo Subsecretário D.
Subsecretário F	Comissionado anteriormente na Prefeitura em outra Secretaria. Atuou com as mesmas atribuições em outras Prefeituras.	Indicado ao Prefeito pelo <i>network</i> obtido no cenário político-administrativo.	Comissionado como trabalho temporário.	Incompatibilidade aludida (indireta), acentuada pelas restrições da crise econômica.
Subsecretário G	Comissionado anteriormente na Prefeitura em outra Secretaria. Atuou com as mesmas atribuições em outras Prefeituras.	Indicado ao Prefeito pelo <i>network</i> obtido no cenário político-administrativo.	Não mencionado.	Incompatibilidade aludida (indireta): “... as responsabilidades eu acho que são maiores do que o financeiro...”.
Subsecretário H	Setor Privado (e atuante na sociedade civil)	Relações anteriores com aliado político do Prefeito como notável na área.	Temporalidade relacionada a falhas éticas e de desempenho.	Incompatibilidade em face das competências e responsabilidades.
Assessor A		Atuou com o Prefeito no Legislativo Estadual.	Temporalidade relacionada ao desempenho.	Condizente. Visão Hierárquica-Individualista
Assessor B	Comissionado em outros cargos estratégicos da mesma Secretaria.	Atuação em campanhas de governos e dentro do partido.	Permanência atrelada à necessidade de figuras de confiança, éticas e com bom desempenho.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao analisar as duas primeiras categorias em conjunto, “Origem e Função Anterior” e “Seleção e Mobilidade”, nota-se que ao invés da remuneração expressar uma estrutura hierárquica e estável, a qual apresenta-se em muitas experiências históricas como existentes pela

necessidade requerida pela sociedade de certa independência em face da influência política (HOOD; LODGE, 2006a), a instabilidade da arena pública é observada como a ordem de precedência, fundada pelas bases do lealismo pessoal, comportando sobretudo características da “corrida de perus”, “loteria de vida” e “nobres obrigados”. Demonstrou-se que os servidores do topo hierárquico compõem um serviço público predominantemente independente, o qual é transplantado de uma arena política para outra conforme a mudança do principal político. Embora elementos ordenados se apresentem, como adotar em certa medida a concepção de mérito nos processos de seleção, e quanto a maior compatibilidade salarial expressa pelos Secretários, estas características são menos expressivas sob o aspecto das barganhas da remuneração. Neste quadro, ao demonstrar a forte incerteza da continuidade dentro do serviço público da Prefeitura analisada diante de questões atreladas as características de incerteza da arena política, observada na categoria “Permanência e Risco de Exoneração”, fortale-se a presença dos modelos mencionados.

No modelo “corrida de perus”, nota-se a forte presença de entrantes laterais no serviço público na competição pelos altos postos e a visão de “cuidar de si mesmo” em oposição a um sistema fechado, tanto para manter quanto galgar novos cargos, sendo destacado por muitos sujeitos neste aspecto o papel da iniciativa, proatividade e eficiência como fator de ascensão. Como destacado por Hood e Lodge (2006a), a corrida de perus normalmente é acompanhada pela “loteria de vida” quando, por exemplo, não se reconhecer claramente os critérios pelos quais as recompensas são dadas. Assim, dado a insegurança, a indefinição e a oscilação observados em relação as recompensas, este modelo possui grande participação, podendo ser atribuído as mudanças do destino político, das configurações futuras das forças políticas, além dos componentes presentes em toda grande e complexa organização (HOOD; LODGE, 2006a). Por outra via, nota-se que a busca individual pelo desempenho é demonstrada por alguns servidores como forma de lidar com a própria incerteza da arena pública, podendo, assim, destacar-se perante os demais, ainda que mencionado como algo incerto em um ambiente suscetível a mudança de demandas e configurações.

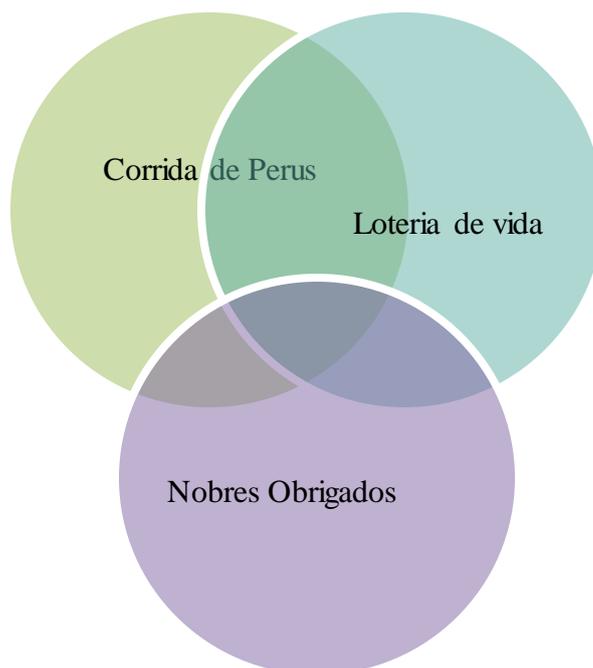
Por fim, infere-se também a participação da “nobreza obrigada”, sobretudo no que diz respeito aos Subsecretários, notada pela incompatibilidade expressa ou aludida em relação ao salário recebido, o qual é compensado pelo “respeito da sociedade”, por “mudar a vida das pessoas desprivilegiadas”, e outros valores referentes a autoanegação pelo interesse público. Além disso, ao observar notícias no Portal Eletrônico da Prefeitura em conjunto com o relato de alguns servidores, percebe-se o reconhecimento profissional dado pelo Prefeito a certos

Secretários e Subsecretários por meio do recebimento de medalhas de merecimentos, por menções em relação a projetos de destaque e em eventos de inauguração de obras e projetos, sendo também um elemento da recompensa (status). Outra variação percebida da nobreza obrigada observada foi a autoabnegação salarial no cargo, mencionada por alguns servidores como elemento forte da manutenção deste relacionamento, em troca de boas oportunidades esperadas em algum futuro próximo tanto em altos postos do serviço público quanto no setor privado e no terceiro setor, sendo uma variação desta barganha. Neste aspecto, destaca-se referências ao município metropolitano enquanto vitrine, e, assim, como lugar de distinção.

De forma global, percebe-se que a confiança e proximidade sob a perspectiva do Prefeito como barganha estruturante, embora continue a ditar as barganhas da recompensa pelas incertezas da arena política, é identificada a ênfase em entrantes laterais com experiências relevantes em outros níveis de governo, no setor privado e no terceiro setor, em convergência com a “oxigenação” atribuída à abertura gerencial do serviço público, a fim de agregar inovações e conhecimentos outros em busca do desempenho. Além disso, a ênfase no desempenho, com demandas diárias e a exigência de previsão de entrega feitos pelo Prefeito, é inferido a maior necessidade de resultados em detrimento de ser refém dos processos burocráticos e dos respectivos entraves, os quais apresentam-se como elemento significativo de permanência no cargo, mobilidade e ascensão, e, assim, mostrando a concordância com o ideário gerencial, mesmo que exceptuando o pagamento salarial por desempenho.

Assim, ilustra-se as barganhas da recompensa na Figura 7:

Figura 7 - Barganhas da Recompensa no Governo Local



Fonte: Elaborado pelo Autor.

4.4 COMPETÊNCIA

“Na verdade, (...) nós precisamos, hoje, de resultados”. – Secretário C

A fim de iniciar o exame das competências do serviço público, inicia-se pela descrição e análise dos servidores por meio da experiência profissional anterior e da formação educacional, incluindo atividades de treinamento, podendo a mistura específica destes aspectos ilustrar as necessidades requeridas pelo Prefeito a fim da consecução dos objetivos políticos estabelecidos. Quanto ao primeiro aspecto, sumariza-se as informações quanto aos servidores públicos entrevistados na Tabela 1:

Tabela 1- Atuação Anterior de Secretários e Subsecretários Municipais (%)

	Atuação Anterior	Secretários	Subsecretários	Assessores	Total
Administração Pública	Atuou na mesma Secretaria	2	3	2	47%
	Atuou em outra Secretaria da Prefeitura	-	1	-	7%
	Atuou em outra Prefeitura	-	2	-	13%
Legislativo	Atuou no legislativo municipal ou estadual	1	1	-	13%
Mercado	Atuou no Setor Privado	2	1	-	20%
	% Individual	33	53	14	100%
	% Total				100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao examinar a ocupação do cargo anterior como forma de captar a experiência profissional adquirida, nota-se que 73% dos *sujeitos* atuavam enquanto servidor da administração pública municipal, 13% no legislativo, e 20% no setor privado. Dos dois atores do legislativo, um atuou enquanto profissional no gabinete, com funções análogas na Prefeitura, resguardando a maior amplitude de atribuições e responsabilidades neste (Subsecretário). O outro atuou, atualmente Secretário, como legislador eleito, e, assim, era responsável em propor, discutir e votar as leis referentes as instituições e serviços do Poder Executivo, além de ser agente fiscalizador da Prefeitura. Assim, por meio das funções exercidas, indica-se a possibilidade do primeiro enquanto portador de competências técnicas (detalhista) e de entrega (entregador), enquanto o segundo de competências de negociação e interlocução com atores de diversas áreas (intermediário) e de insight político (sábio).

Dos três atores que atuaram no setor privado, observou-se que dois atuaram também, e fortemente, em organizações da sociedade civil das respectivas áreas profissionais, como movimentos sociais, ONGs e conselhos municipais e estaduais de políticas públicas (Secretário A e Subsecretário H). O conhecimento em uma área de políticas públicas específica (transporte, energia, etc.) ou de um processo (finanças, contabilidade, etc.) é definida por Hood e Lodge (2006a) como o coração do desenvolvimento da burocracia moderna na visão weberiana, sendo interpretado por eles como a competência detalhista, a qual é percebida nestes dois sujeitos mencionados. O terceiro oriundo do setor privado, por outro lado, ainda que caracterizado da mesma forma, atuava em um espectro mais específico e limitado das políticas públicas atribuídas na Secretaria, sendo notado, assim, menor conhecimento da arena que lhe diz respeito que nos casos anteriores, e podendo indicar, neste caso, maior contribuição em outros tipos de competência (Secretário E).

Quanto aos servidores que exerceram funções prévias no serviço público, foi observado que oito dos dez desta categoria atuavam no momento da pesquisa na mesma área de políticas públicas ou do processo que o papel anterior, tendo eles exercidos funções gerenciais estratégicas, seja na mesma Secretaria, em outras Secretarias da Prefeitura, ou em outras Prefeituras. Assim, a experiência pregressa de 67% dos servidores na mesma área ou processo evidencia a demanda por habilidades específicas, ressaltando o conhecimento técnico. Os dois outros, por sua vez, ao serem oriundos de áreas e processos diferentes da função presente, assumem um caráter mais generalista, sendo esta característica interpretada por Hood e Lodge

(2006a) como uma das respostas construídas contra a tecnocracia dos especialistas no sistema napoleônico da França e, em certa medida, nos Estados Unidos, na Austrália e no Reino Unido, também observado no caso da passagem de um servidor que exercia cargo eletivo no legislativo a um alto cargo da administração pública. Neste caso, em específico, a origem coloca no radar as características predominantes da arena política: insight político e capacidade de negociação com diferentes partes.

Quanto à formação educacional e ao treinamento, alguns dados foram resgatados por meio dos documentos secundários. O Código de Ética, por exemplo, estabelece a competência como um dos princípios fundamentais a serem seguidos, devendo os servidores manter-se atualizados quanto aos saberes e noções importantes a fim do alcance dos objetivos esperados pela sociedade, bem como o dever de buscar informações quanto às mudanças em normas, instruções e legislações pertinentes ao órgão em que atua. Este documento, de forma complementar, estabelece o direito a participar de atividades de treinamento e habilitação. A contrapartida à qualificação continuada, ao conhecimento adquirido e a esperada melhora no desempenho é estruturada na lei do plano de cargos e salários pela progressão vertical e horizontal. Contudo, a lei não abrange os cargos de Secretário e Subsecretário, e, assim, não vincula esta contrapartida aos servidores alheios às carreiras do quadro geral.

Ao examinar os regimentos internos das diversas Secretarias, ressoou neste aspecto as áreas de Saúde e Segurança, tendo a primeira de fornecer ensino técnico e profissionalizante aos seus servidores, bem como ensino de pós-graduação e residência em saúde. Na área de segurança, por sua vez, o regime interno estabelece o dever de se desenvolver formação continuada, técnica e profissionalizante, além de promover debates a fim de difundir boas experiências de prevenção e dos resultados de pesquisas e monitoramento da segurança. Nestes casos, ao contrário do que foi verificado no parágrafo anterior, as diretrizes se aplicam aos servidores de forma ampla. Ao confrontar os regimentos internos com o PPA vigente, além disso, foi percebida a existência de órgão próprio responsável pelas atividades de formação e treinamento da área de segurança, compondo uma parte separada e muito valorizada sob o aspecto financeiro quando comparado com os recursos de capacitação registrados pela Secretaria de Administração para os demais servidores do município, excetuando, claramente, outras formas não mensuradas, como a licença remunerada para servidores da área de educação realizar pós-graduação em instituições públicas, dentre outras. Além disto, notou-se também a existência de órgão responsável pela formação da área de saúde, embora neste caso não tenha sido encontrado valores individualizados no PPA.

Ao analisar as leis referidas no portal *online* da Prefeitura, notou-se que ambos os órgãos individualizados de formação fazem parte de políticas federais, sendo, assim, implementados como exigência do governo federal. A portaria que instituiu a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, por exemplo, institui que todo município deve estar vinculado a um Pólo de Educação Permanente, podendo tanto estar em seu município ou criado em parceria com municípios vizinhos de uma mesma localidade, sendo os recursos provenientes do Ministério da Saúde (BRASIL, 2004). Quanto à natureza dos cursos ofertados, foi verificado na oferta do ano de 2017, a partir de portal eletrônico do município, atualizações, aperfeiçoamentos, capacitações, um curso técnico, especializações e eventos educativos, tendo como foco essencial as atividades fins de saúde, excluindo, assim, as atividades meio de gestão dos altos servidores, considerando-se, por outra via, aqueles conhecimentos como também fundamentais aos gestores responsáveis. Quanto aos da área de segurança, por outro lado, notou-se a presença de cursos relacionados tanto às atividades fins, como “Mediação de Conflito” e “Polícia Comunitária”, quanto às atividades de gestão, como “Uso da Informação na Gestão da Segurança Pública” e “Sistemas de Gestão na Segurança Pública” (SENASP, 2017). Quanto ao órgão responsável pela formação e educação continuada que abrangem de forma ampla os servidores da Prefeitura, foi observada tanto a oferta de cursos mais operacionais, como atendimento ao público, quanto estratégicos, como orientação para resultados e elaboração de indicadores, contemplando, assim, os Secretários e Subsecretários.

Dessa forma, nota-se nas duas escolas setoriais e na mais ampla da Prefeitura a mescla entre aspectos detalhistas e gerenciais ofertados aos servidores, sendo nos dois primeiros casos oriundos de políticas federais e no último do comando político da Prefeitura.

A formação educacional adquirida pelos servidores anteriormente a composição ao cargo demonstra a conclusão mínima de um curso de graduação por todos, e, assim, transparecendo um nível mínimo para a entrada no topo do serviço público. As áreas de formação estão sintetizadas na Tabela 2:

Tabela 2 - Formação Educacional de Secretários e Subsecretários

Formação	Secretários	Subsecretários	Assessores	Total (%)
Administração	2			13%
Comunicação		1	1	13%
Ciências Econômicas		2		13%
Direito	4			26%
Letras	1			7%
Medicina			1	7%
Pedagogia	1			7%

Turismo		1		7%
Sistema de Informação		1		7%

Fonte: Elaborado pelo autor.

É possível notar a maior concentração na graduação de Direito, com 26%, seguindo-se para a concentração de 13% nas graduações de Administração, Comunicação e Ciências Econômicas, enquanto as outras apresentam a concentração de apenas 7%. Além disso, foi percebido que no mínimo 6 realizaram cursos de pós-graduação *lato sensu* pertinente a área de atuação, e cinco concluíram cursos de pós-graduação *stricto sensu*, dos quais apenas um não possui relação direta com a área atual de trabalho, embora sejam notadas inter-relações e complementaridades. Nota-se, que, além da pertinência entre as formações em nível de graduação e o trabalho realizado, percebe-se a mesma concordância predominante em relação às pós-graduações. A atuação na mesma área ou processo por 67% dos servidores, mencionadas anteriormente, se somam a pertinência da formação e educação continuada, reforçando, assim, a constatação da participação de fortes componentes da competência detalhista.

Além do argumento anterior, emergiu nos relatos que as experiências profissionais e a educação formal, longe de comporem aspectos isolados, são construções entrelaçadas dentro da trajetória de vida dos servidores, sobressaindo-se ligações importantes ao abordá-los em conjunto. Dessa maneira, o Secretário B relatou o contexto precário da escola em que estudava, e a atuação no grêmio estudantil como forma de pleitear melhorias, e, “assim que eu saí da escola (...), eu tinha bastante certeza do que eu iria fazer”, trilhando um caminho para a formação e experiência jurídica, seguindo para a assessoria jurídica e política no legislativo, à conquista de um cargo eletivo do legislativo e a posterior composição na Secretaria, sendo a posição atual interpretada como forma de completar a formação sobre o tema de cidades. O Secretário A, por sua vez, relatou a convivência desde cedo com pessoas de baixa renda em uma creche escolar, sendo desenvolvida uma sensibilidade no relacionamento com elas, e, assim, um interesse na melhoria da vida destas pessoas, no qual a formação e atuação jurídica foram direcionadas às experiências com Direitos Humanos por meio de comissões, associações, ONGs e movimentos sociais. Percebe-se assim, o papel relevante atribuído a formação pessoal em sentido amplo.

A experiência no terceiro setor também foi destacada pelo Subsecretário H, o qual, no encontro entre a formação superior e o idealismo familiar, envolveu-se com questões socioambientais como forma de contribuir para diminuir problemas sociais por meio da área

de atuação, tendo trabalhado também no setor público (estágio) e privado. Além disto, o Subsecretário H enfatizou o relacionamento criado com a arena política como modo de pleitear parcerias com o terceiro setor, interpretando nisto a intervenção como ator político.

Nota-se que a atuação dos servidores mencionados indica certa ênfase no tipo de competência intermediário, tanto no caso do servidor que atuava anteriormente no legislativo, tendo que se relacionar tanto com o poder executivo, com a sociedade civil organizada, com os cidadãos e empresários, quanto nos atuantes no terceiro setor, os quais relataram constante envolvimento com o poder executivo e legislativo via comissões e associações e com a sociedade civil organizada, ambos tendo que articular e negociar interesses variados e difusos. Ademais, indica a forte presença do tipo sábio, em que se requer antes a constante leitura e ação em situações políticas incertas e fragmentadas que seguir regras e entregar serviços específicos, apesar das entregas serem destacadas em outros momentos.

Indica-se a presença do tipo sábio e intermediário também em certos servidores com grandes experiências em cargos comissionados estratégicos, como o Assessor B, atuado no presente município, no Poder Executivo Estadual e na gestão universitária, e lidando com programas de meio ambiente, ciência e tecnologia, cultura e lazer. A atuação em arenas distintas possibilitou ao servidor, tal como expresso por ele, atuar no município por meio de uma rede de colaboradores e conhecidos em diferentes níveis de governo e áreas de trabalho, ressoado predominantemente o caráter de trabalhar com diferentes pares como importante para a realização do trabalho em detrimento de habilidades técnicas específicas. Aliado a isto, o servidor relatou experiência de décadas dentro de um partido político, trabalhando em sua organização interna, militância e em projetos de governo, denotando habilidades políticas por excelência, definidas na competência do tipo sábio por Hood e Lodge (2006) como a de ler situações políticas, acessar e lidar com riscos políticos e formar coalizões políticas.

Nas entrevistas do Subsecretário C e do Assessor A, embora se perceba a presença dos dois elementos mencionados, ambos servidores ressaltam a natureza do processo que atuam, Comunicação, como eminentemente técnico, ao destacar a formação superior e as experiências profissionais. O Subsecretário C menciona ter atuado no setor privado, e, após processo seletivo, ter adentrado no legislativo, e, posteriormente, ser convidado à Prefeitura Municipal. O Assessor A, por sua vez, destaca a trajetória de várias e longas experiências profissionais até entrar para a área de comunicação voltada ao mundo político a partir do currículo de realizações e amizades realizadas, tendo atuado no legislativo. Ao mesmo tempo

em que mencionam habilidades de intermediação e insight intelectual e político, ambos atores destacam o conhecimento técnico no ofício como preponderante e premissa da área de comunicação em contraposição a certas áreas que requerem maior habilidade e atuação política.

Outros servidores, ao destacarem a experiência no mesmo processo ou área de políticas públicas, não abordaram elementos referentes às competências de negociação e interlocução (intermediário) e de julgamento político (sábio), como os Subsecretários F e G. O primeiro destaca sua jornada entrelaçada entre formação e experiências, tendo acessado um estágio em uma Secretaria Municipal por meio da graduação em andamento, prosseguindo para área de consultoria pública em conjunto com um mestrado, e, posteriormente, sendo convidado a compor cargos estratégicos em municípios no processo que atuava, e tendo exercido os cargos de Secretário e Subsecretário. De forma similar, o Subsecretário G, destaca a composição a cargo público em uma Prefeitura após a formação superior, tendo sido indicado por um Professor, e atuado nas mesmas funções análogas em diversos municípios.

Os Secretários E e C, por sua vez, destacam a atuação na mesma área de formas particularmente distintas dos outros mencionados, bem como entre si. O primeiro, ao ser questionado sobre as formações e experiências profissionais adquiridas, definiu-se como artista, com várias obras produzidas, e o papel correlato exercido de docência na cidade. Ao abordar os conhecimentos que possuía quando da entrada na Secretaria, o servidor destacou conhecimento correlato a área que atua, mas, contudo, destacando os conhecimentos da área órgão mais amplo, relatando, assim, o aprendizado que tem adquirido das outras áreas e a humildade para aprender com os “gestores da casa”. Dessa forma, revela um caráter de menor conhecimento técnico das políticas públicas em que atua que outros servidores mencionados que se destacam neste aspecto, e indicando possíveis contribuições em outros tipos de competência. O segundo, de outra maneira, relata a trajetória vivida no esporte desde os dez anos de idade, tendo sido atleta de várias modalidades, trabalhado profissionalmente na área, e acessado um posto gerencial relacionado, interpretando na experiência adquirida, em conjunto com a formação superior posteriormente realizada, uma base para exercer o cargo atual: “É importante que quem está a frente desse seguimento tenha essa experiência.”

Dos servidores apresentados previamente, muitos enfatizaram as experiências profissionais na mesma área de políticas públicas ou no mesmo processo de trabalho, assim como casos em que estes aparecem em conjunto, como elemento que subsidia e confere legitimidade à

posição atual no topo da hierarquia administrativa, seja enquanto funcionário concursado ou em cargo comissionado. O Secretário D, por exemplo, destaca a trajetória de mais de 28 anos de trabalho na área de educação, abrangendo os papéis no nível municipal de ensino, de pedagoga, diretora de unidade escolar e gerente de educação, prosseguindo no nível estadual como Subsecretário de Educação, notando-se, assim, experiências desde o nível operacional ao estratégico. O Subsecretário A, do mesmo modo, destaca a atuação na área de trânsito e segurança há quase 20 anos, tendo trabalhado diretamente na rua com a população à ascensão a cargos gerenciais em conjunto com a maior capacitação realizada, sendo parte alcançada por parte própria, em nível superior e de pós-graduação, quanto treinamentos fornecidos pela Secretaria.

Alguns servidores, ao destacarem as competências profissionais, sendo técnicas (detalhista) ou gerenciais (executiva), o fizeram de forma genérica, não podendo ser verificado a predominância específica de um sobre o outro como valor percebido e demandado, enquanto em outros surgem indícios mais precisos. Hood e Lodge (2006) argumentam que em um mundo regido pela competência técnica, os servidores especialistas em uma área de políticas públicas (ex: educação e saúde) seriam intransferíveis para outras áreas, incluindo também esta condição para cargos de especialistas em processos ou domínios, como finanças e planejamento. Neste aspecto, nota-se que a atuação na mesma área ou processo é um elemento apresentado de forma recorrente e predominante nos relatos anteriormente apresentados, infantizando-se a competência técnica. De outra maneira, como percebida no relato do Assessor A, quando a entrega de serviços ou produtos é enfatizada, ilustrada em termos como “resultados”, caracteriza-se a competência entregador, descrita por Hood e Lodge (2006) quando a habilidade de fazer as coisas acontecerem é mais importante e desejado do que restringir-se a seguir regras, tendo ênfase na capacidade criativa dos indivíduos.

O Subsecretário B destacou a ascensão aos cargos mais altos à medida que apresentava bons resultados, não mencionando outros elementos, e, assim, indicando a predominância do tipo entregador. De outras maneiras, percebem-se hibridizações em alguns casos, como o do Subsecretário E, o qual, após descrever as formações adquiridas, incluindo graduação e pós-graduação *stricto e lato sensu* em áreas correlatas e pertinentes a Subsecretaria, destaca a jornada profissional como coerente com os conhecimentos formais, e a ascensão atrelada a um histórico continuado de bons resultados e boas entregas.

Retrospectivamente, na confluência entre as experiências profissionais e a formação e treinamento dos servidores, sumariza-se as competências enfatizadas pelos servidores no Quadro 12:

Quadro 12 – Matriz Conceitual da Barganha da Competência: Experiências Profissionais e Formação

Servidores Públicos	Competência		
	Experiências Profissionais (Cronologicamente)	Formação e Treinamento	Competências Enfatizadas nas Experiências e Formações
Secretário A	Setor Privado e Terceiro Setor. Atuou como Professor de graduação.	Graduado em Direito.	Intermediário, Sábio e Detalhista.
Secretário B	Estágio no Setor Privado, Assessor Legislativo, Legislador eleito.	Graduado em Direito. Pós-graduado, e mestre em Gestão de Cidades	Intermediário, Sábio e Detalhista.
Secretário C	Setor Privado, Comissionado no Poder Executivo Estadual, ambos na mesma área de atuação.	Graduado em Administração. Pós-graduado.	Profissional (executiva e/ou detalhista).
Secretário D	Concursado no Poder Executivo Estadual, tendo atuado em cargos gerenciais e estratégicos, incluindo de Subsecretário, sendo estes na mesma área de atuação.	Graduado em Pedagogia. Pós-graduação em Educação.	Profissional (executiva e/ou detalhista).
Secretário E	Setor Privado em uma subárea da área de atuação. Também atua como professor no ensino médio.	Graduado em Letras.	Profissional (executiva e/ou detalhista).
Subsecretário A	Concursado na Secretaria em que atua, tendo assumido cargos gerenciais.	Graduado em Sistema de Informação. Pós-graduado em Segurança Pública e Gestão.	Profissional (executiva e/ou detalhista).
Subsecretário B	Concursado na Secretaria em que atua, tendo assumido cargos gerenciais.	Graduado em Direito.	Entregador.
Subsecretário C	Estágio no Setor Privado e Assessor no Legislativo, ambos na mesma área de atuação, sendo a última função realizada em dois municípios, somando-se em um o cargo de Chefe de Gabinete.	Graduado em Comunicação.	Detalhista e Entregador.
Subsecretário D	Estágio no Setor Privado, Assessor no Legislativo Estadual na área jurídica e atuou como Subsecretário em outra Secretaria da Prefeitura.	Graduado em Direito.	Não identificado.
Subsecretário E	Concursado no Poder Executivo Estadual, tendo trabalhado em cargos gerenciais e estratégicos na área atual de atuação, incluindo o de Subsecretário, e em outros cargos estratégicos na Secretaria atual. Também trabalha como Professora em nível de pós-graduação em temas que atua.	Graduado em Administração. Pós-graduado em Gerenciamento de Projetos e Mestre em Administração.	Detalhista e Entregador.
Subsecretário	Poder Executivo Municipal, na	Graduado em Ciências	Profissional (executiva

F	mesma área, tendo assumido cargos gerenciais em várias Prefeituras, incluindo o de Secretário. Já atuou como Professor de Ciências Econômicas.	Econômicas. Mestrado incompleto em Economia.	e/ou detalhista).
Subsecretário G	Comissionado na Prefeitura em outra Secretaria, e atuou em outras Prefeituras em cargos estratégicos, em ambos casos com as mesmas atribuições.	Graduado em Ciências Econômicas.	Profissional (executiva e/ou detalhista).
Subsecretário H	Estágio no Poder Executivo Municipal e Terceiro Setor, ambos na mesma área de atuação.	Graduado em Turismo. Pós-graduação incompleta em Gerenciamento de Projetos. Mestre em Sociologia Política.	Intermediário, Sábio e Detalhista.
Assessor A	Setor Privado e Assessor Legislativo, ambos na mesma área de atuação.	Registrado como radialista e Graduado em Comunicação.	Detalhista e Entregador.
Assessor B	Concursado no Magistério Federal, atuou em cargos estratégico em Governos Municipais e no Governo Estadual em várias áreas. Atuou também em um partido político e em campanhas de governos.	Graduado em Medicina.	Intermediário, Sábio e Profissional (executiva e/ou detalhista).

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao analisar as informações em conjunto, nota-se que os servidores enfatizaram especialmente as habilidades técnicas e/ou gerenciais desenvolvidas ao longo das trajetórias pessoais, profissionais e de formação, e, assim, denotando, em certa medida, as competências particulares nas quais contribuem para o alcance dos objetivos estabelecidos pelo Prefeito. Dentro de um cenário público, por outra via, nota-se também a participação das habilidades de intermediário e sábio, ainda que com menor ênfase. De forma específica, alguns questionamentos são feitos e passíveis de serem confrontadas na análise das categorias seguintes: i); Qual a mistura específica entre a barganha detalhista e entregador? ii); Qual o peso específico das habilidades de intermediário e sábio em conjunto com as habilidades profissionais destacadas?

Contudo, é oportuno mencionar que as perguntas realizadas nestas categorias temáticas, e a conversação própria da entrevista semiestruturada, privilegiaram os aspectos encontrados, sendo percebido o caráter teleológico da pesquisa acadêmica, na qual os achados convergiram para o que foi focado pelo pesquisador. Assim, a baixa identificação das competências de negociação e insight político, a despeito de terem sido captadas em alguns casos, podem revelar antes a dificuldade de serem captadas pela forma que as duas categorias foram exploradas que por uma caracterização precisa da interpretação comparativa dos servidores.

Além disso, é importante destacar que o pesquisador ao adentrar no campo, tendo como origem a área de Administração, foi interpretado por alguns participantes como portador da imagem negativa da política, presente no senso comum, sendo esse um forte componente de insatisfação social em consequência da contínua exposição de casos de corrupção na área política. De forma contrária, o pesquisador ressaltou desde os primeiros contatos a visão da complementaridade entre as duas áreas, o papel da política e da administração em conjunto, sem trazer na bagagem concepções rígidas e intransigentes. Não obstante, a ênfase dada aos aspectos técnicos em detrimento dos políticos foi notada, em alguns casos, como estratégia de defesa e de auto-justificação, exemplificando o que Bardin (2006) argumenta: a significação expressa pode representar a imagem que o emissor deseja passar ao receptor.

Além disso, em casos como os do Subsecretário B e F, pode ser questionado se a mera ausência da menção de um tipo de competência seja condição suficiente para caracterizar o tipo mencionado como o predominante. Assim, considera-se que as indicações feitas só podem ganhar um sentido substancial em uma análise mais ampla, ou seja, que contemple também quais são, e de que forma exercem, os papéis e funções do dia-a-dia no governo. Em relação com os papéis, retomou-se os problemas específicos de pesquisa, sendo analisado igualmente se há maior foco no papel de entrega em detrimento do relacionado a assessoria nas políticas públicas, bem como se há maior foco nos papéis gerenciais que técnicos, em conformidade com a narrativa da *New Public Management* (HOOD; LODGE, 2006a), tornando possível investigar as respectivas influências no Governo Municipal deste estudo.

Assim, a fim de apresentar e analisar os papéis e funções dos servidores iniciou-se pelos dados documentais, sobretudo a Lei Orgânica da Prefeitura Municipal, ordenando-se pelo exame das competências detalhista e entregador, e prosseguindo para as intermediário e sábio. Por fim, foram contempladas as formas híbridas.

A Lei Orgânica estabelece as principais atribuições, deveres e responsabilidades das Secretarias e de outros órgãos administrativos, fazendo referência frequente à construção de diretrizes e planos estruturados de gestão por meio dos quais os serviços serão prestados à população, e, assim, revelando a definição de caminhos pré-definidos de atuação. Neste sentido, ao situar regras de trabalho, aproxima-se da competência técnica (detalhista), na qual, segue-se “*by the book*”, conforme o manual, com pouco jogo de cintura e seguindo-se a legalidade. Neste entendimento, destacam-se menções ao dever de se aplicar os recursos públicos conforme os preceitos legais, à necessidade de comprovação legal dos atos, dentre

outros. Por outra via, pode-se interpretar parte da ênfase nos planos, diretrizes e projetos como integrante de uma resposta gerencial, em que a mera continuidade ou descontinuidade administrativa é atacada por um sistema planejado voltado para resultados, podendo, assim, ressoar a competência executiva-gerencial.

Do mesmo modo, a despeito do princípio de otimização e racionalização estabelecido para estrutura organizacional, a qual tem em vista a eficácia e a eficiência, ser um componente presente no sentido weberiano de organização, percebe-se parte desta preocupação em conjunto com o realce gerencial das necessidades de se avaliar os resultados orçamentários, controlar os custos, realizar auditoria e elaborar estudos de monitoramento e avaliação a fim de subsidiar a tomada de decisão. Da mesma maneira, a menção frequente a termos como “assegurar”, “ofertar”, “promover”, “atender”, “elaborar”, “definir”, “fiscalizar”, “controlar” e “fiscalizar”, em si, não revelam maior ou menor notoriedade para um dos dois tipos de competência profissional, constando-se a baixa relevância dos dados documentais de forma isolada a fim de circunscrever a dominância de um aspecto sobre outro no acordo político-administrativo.

De forma distinta das competências anteriores, são notadas menções explícitas, diretas e claras sobre a necessidade de articulação, cooperação e negociação entre variadas partes a fim de que as Secretarias forneçam produtos e serviços, tanto internamente ao governo, ou seja, entre as Secretarias, quanto além dele. É possível citar, por exemplo, a necessidade do órgão de administração de planejar e coordenar a contratação e realização de obras e serviços em conjunto com o órgão responsável pelas obras; a área de controladoria ter que contribuir com todas as unidades a fim de implantar as soluções técnicas definidas pela Prefeitura; a área de direitos humanos ter de estabelecer parcerias com órgãos públicos dos níveis Municipal, Estadual e Federal, empresas privadas e o terceiro setor para a promoção das políticas públicas; e o órgão de coordenação política ter de contribuir para integrar a sociedade ao processo de gestão pública.

Além disso, observam-se menções a demanda por habilidades de interlocução em conjunto com as profissionais, como a atribuição de coordenar, planejar e executar as políticas da administração municipal de forma ampla, contemplando as habilidades profissionais em conjunto com a articulação com as várias áreas do governo; a elaboração de políticas públicas por várias Secretarias, bem como com a participação da sociedade civil; e elaborar e executar propostas integradas com municípios da Região Metropolitana.

Ao interrogar os servidores sobre os papéis e atribuições desempenhados na Prefeitura, ou, dito de outro modo, quais as competências ou habilidades demandadas nas atividades diárias, foi possível detectar com mais clareza e correlacionar com as observações feitas até então sobre esta dimensão das barganhas. Dessa forma, as competências profissionais enfatizadas ao abordarem as formações e experiências em cargos anteriores foram novamente manifestadas, seja enquanto *expertise* técnica, seja enquanto habilidade de execução. No caso do Subsecretário G e do Assessor A, em especial, foi observado o caráter profissional sem enfatizar-se um dos dois pólos, notando-se no resgate dos aspectos prévios dos dois casos a mesma ambiguidade. Assim, o Subsecretário G disse:

Então, de cultura não havia nada. Chegar lá e fazer um show. E isso demanda muito custo, então quando comecei a colocar na ponta do lápis o custo de tudo isso, onde nós estamos, o que a cultura representa para essa comunidade, sabe? (...). Eu dou conta muito mais da parte realmente de gestão, do administrativo, dessa parte de dar conta de realização de eventos, de realização de alguns patrocínios, da conta do apoio institucional. Essa parte toda eu mando bem. Essa parte mais assim...

Observou-se, além disso, que este servidor menciona o auxílio dado ao Secretário da pasta (Secretário E) na definição de alguns papéis internos tendo em vista que este talvez não tenha muita *expertise* no setor público, ou seja, provendo a ele recomendações e julgamentos políticos internos a organização, caracterizado por Hood e Lodge (2006a) como uma habilidade mais intuitiva e tácita (sábio). Ademais, enfatiza maior contribuição dada no processo de gestão e administração que os atrelados as políticas públicas referentes à Secretaria. Em referência ao Secretário E, por sua vez, destaca a contribuição deste por meio da intermediação e negociação com os atores de fora do órgão, como com grupos comunitários e de artistas, e nas políticas públicas da área, reconhecendo em si menores habilidades nestas. Na convergência com os relatos do Secretário E, notou-se competências diferentes e complementares no topo hierárquico desta Secretaria, ainda que a predominância sob o aspecto técnico ou gerencial não tenha sido possível inferir pelos dados narrados.

Ao interpretar o próprio papel, o Secretário D demonstra de forma mais nítida as funções que lhe cabem no governo entre a técnica e a entrega gerencial:

No campo da educação nós temos o privilégio de ter uma produção pública nesse país que é muito rica. Portanto, agora, ao gestor, ao Secretário de (área), qual é o papel? É fazer cumprir aquilo que já está estabelecido nas legislações. Tanto nacionais quanto nas legislações municipais, porque lá já tem tudo, tudo que se pretende fazer no âmbito da educação nos próximos dez anos já estão contidos na lei. (...). Então, o papel do gestor é cumprir aquilo que está apresentado na legislação enquanto diretrizes, finalidades, conceitos e pressupostos.

O vínculo maior às normas e legislações em detrimento da criatividade e da iniciativa de entrega, mesmo em um contexto de dificuldades por conta da crise econômica, é acentuado pelo servidor, mencionando também que as estratégias e metas a serem seguidas, as quais poderiam contrapor-se a técnica pelas ideias associadas aos resultados, são aquelas estabelecidas em legislações nacionais e locais. Em contraposição, o Secretário E disse:

Tem toda uma metodologia de gestão por trás, que é a gestão para resultados. (...) nós fazemos todo o acompanhamento de informações, nós temos uma gerência de informações estratégica (...). Além disto, nós estamos construindo o painel de indicadores, então faz parte da Subsecretaria o painel de indicadores do município. O conhecimento é muito importante porque tem-se que trabalhar indicadores, e é difícil definir indicadores. Tem que se trabalhar com metas por ano. Então, tem-se que dar essa orientação.

Ao mesmo tempo em que destaca metodologia e práticas normalmente utilizadas no setor privado, tendo em vista a entrega de resultados, o servidor destaca, em outro momento, a agilidade na resolução dos problemas diários como uma demanda forte na Prefeitura: o planejamento como forma de gerir os órgãos da melhor forma e a entrega diária com agilidade. O Subsecretário C, da mesma forma, destacou a agilidade na resolução das demandas como uma tônica do trabalho, tendo feito esforços com outros órgãos da Prefeitura para a construção de uma agenda de demandas, a fim de melhorar o planejamento, e, assim, a qualidade dos trabalhos. Ao mencionar a situação de restrição de recursos, além disso, salientou a criação de peças de comunicação internamente e o desenvolvimento criativo das atividades de comunicação para a população por meio dos servidores internos da Prefeitura, a fim de catalisar os esforços.

A busca de esforços alternativos a fim de prover serviços e políticas em um contexto de austeridade também é mencionado por outros servidores. O Secretário C, por exemplo, destaca que um elemento forte que tem se tornado cada vez mais presente são as parcerias com o setor privado, com o legislativo e o judiciário a fim de contornar as dificuldades financeiras, citando projetos desenvolvidos na área de esportes e mobilidade urbana: “Juntos nós podemos realizar muita coisa mesmo em dias difíceis como os de hoje”. Denota-se, assim, ao mesmo tempo a habilidade criativa de entrega (entregador) associado a capacidade de interlocução com diferentes mundos (intermediário).

A iniciativa individual, para além das regras formais e do conhecimento técnico, é expressa de outras formas pelos Subsecretários B e D. O primeiro, ao mencionar a falta de formação na área de administração, situa a aprendizagem adquirida ao assumir posições de gestão ao longo de muitos anos, sendo essa evolução proveniente da “proatividade” e da “resolução das

demandas”, e tendo como foco a resolução das tarefas com a maior brevidade e qualidade possível, ou seja, enfatizando a entrega. O segundo, por sua vez, menciona como prioridade no trabalho a junção entre eficiência e agilidade, e destaca ser necessário fazer um “jogo de cintura” para conseguir dar prosseguimento ao trabalho, no equilíbrio entre o legalismo extremado da burocracia e o interesse público. Ao notar a formação distinta em relação a área de atuação dos dois servidores, nota-se a valorização do perfil generalista em detrimento do técnico, sendo antes valorizado a da liderança e a gestão.

O Secretário B, sintetizando fator mencionado por vários servidores, destacou que no mesmo dia da entrevista, às nove horas da manhã, já havia conversado com o Prefeito algumas vezes a fim de solucionar as demandas requeridas. Do mesmo modo, o Secretário E mostrou no momento da entrevista uma lista de tarefas repassadas pelo Prefeito, tendo que resolvê-las o quanto antes e dar o *feedback* necessário a ele. Os relatos dos dois servidores condensam um forte componente percebido na Prefeitura, isto é, demonstram a proximidade do Prefeito no dia-a-dia da administração pública e o papel desempenhado regularmente no controle, supervisão e demanda em face dos servidores, observando-se a lógica da direção de curto-prazo para a entrega de resultados. Dito de outra forma, nota-se que o componente de entrega é fortemente orientado pelo contato diário do Prefeito com os servidores.

Por outro lado, foi percebido que muitos servidores mencionaram tanto as habilidades técnicas quanto as de entrega, sem a predominância de uma sobre a outra. O Secretário A, por exemplo, salienta a contratação de profissionais com boa capacidade técnica, fazendo referência a formação em nível de pós-graduação *strictu sensu* de vários subordinados como critério para desenvolver bons projetos. Em outro momento, por sua vez, o servidor salienta a necessidade de trabalhar com poucos recursos, a “criatividade”, demonstrando projetos realizados em parceria com coletivos, o judiciário e com os “parceiros internos”, isto é, com a participação de todo quadro de funcionários, tanto internamente à Secretaria quanto com as outras da Prefeitura: “Nós conseguimos fazer projetos que atendem muita gente usando as pessoas que já trabalham aqui. Essa é uma habilidade, tem que rebolar”. O Subsecretário H, no mesmo entendimento, menciona a importância da habilidade de conhecer as políticas públicas da área, sendo a formação e experiência recebida o que lhe permite dar o tom de uma área de políticas públicas da respectiva pasta, bem como destaca o conhecimento que tem, e necessário devido ao contexto de escassos recursos, em entender detalhadamente os editais do Governo Nacional e construir bons projetos, relatando sucesso nesta atividade. De outra forma, também enfatiza a importância e demanda sobre o aspecto executivo:

Ao mesmo tempo o meu secretário fala: enquanto não estiver finalizado, e o resultado alcançado.... Então, é nesse nível, né? Não adianta idealizar, ler, construir, e o resultado não chegar. Eu tenho outro exemplo disso que é: nós fizemos a concessão pública para o (suprimido) que não deu certo. E fizemos todo o caminho certinho, de três anos. Descobrimos que tem que ter projeto de lei, fizemos o edital, e tal, mas não foi tão interessante para a iniciativa privada. Então, não deu certo. Então, não adianta. No fundo, no fundo, não é o resultado que o político espera.

Neste momento, emerge outro aspecto encarado pela pesquisa: a retórica da *new public management* implica em supor a mudança para a maior demanda da competência de entrega em desvantagem das habilidades de julgamento (sábio). O primeiro pode ser entendido essencialmente como o senso de aconselhar ou assessorar em detrimento de mandar ou executar, sendo uma habilidade prática no governo envolvendo três qualidades básicas: avaliar posições políticas, identificar e avaliar riscos e identificar os pontos de vantagem (*leverage*) (HOOD; LODGE, 2006a). Ela é demonstrada pelo relato do Subsecretário F:

(...) uma das coisas que me foram perguntadas na sabatina do convite para ser secretário foi: 'você tem experiência em dialogar em mesa de negociação com o sindicato?' É uma pergunta que foi feita. (...). Você assumir a Administração... era uma pasta que implicava nisto, entendeu? De fazer parte da equipe que negociava com o sindicato, assim como a Procuradoria, e outros mais. Então eu falei: 'eu tenho experiência, estou enferrujada porque não faço isso, e não tenho necessidade de se fazer isso há algum tempo, mas não é nada que não possa ser retomado'. (...). Isso... na hora da sabatina é uma coisa que conta, essa experiência. (...). Então, essa atuação política é muito forte na área que eu trabalho.

A competência intuitiva e tácita de ler e agir em situações políticas também é mencionada no relato de vários outros servidores como um elemento requerido no trabalho e sendo entendido como requisito de escolha de seus nomes para composição da alta hierarquia do serviço público municipal. O Subsecretário H, por exemplo, disse: "Tem o lance político. Acho que é isso. Isso contou muito para ele me convidar. Ser técnico e ao mesmo tempo entender de política. Porque se você é um técnico durão, só olha para o lado técnico.... Você tem que ser maleável para a política, você tem que saber negociar". Do mesmo modo que as inferências anteriores, nota-se que, ao invés de uma transformação que envolveria a substituição de um tipo ao outro, a ênfase na entrega de resultados foi acompanhada pela demanda de aconselhamento.

Em relação aos outros servidores, foi possível notar maior participação dos Assessores na entrega de aconselhamento e interpretação de situações políticas, em convergência com o entendimento destes como supervisores políticos em combinação com as outras habilidades. Neste sentido, o Assessor B disse:

Desde o início eu sempre tive um papel de participar do núcleo de aconselhamento de governo. Sempre. Ele ouve muito esse núcleo. Ela é a pessoa que.... Felizmente é

o Prefeito que, além de ouvir o grupo, ele confia, e não ouve por ouvir. Ele contesta, debate, contrapõe até que ele se convence, e se está convencido vai para frente. Se não, ele emperra e aborta aquilo até estar convencido. Isso é bom, porque ser conselheiro de um núcleo que a pessoa houve tudo que você fala e não contesta, você pode levar a pessoa para um buraco, e isso te deixa inseguro. Quer dizer, eu não estou aqui para ficar dando conselho como se fosse (para) uma criancinha, para minha filha de dez anos. Então, eu te falei que estou na corda bamba porque eu estou no núcleo de aconselhamento de governo e de, até um pouco, fiscalização do andamento das políticas públicas, para dar *feedback* para ele, e etc., e o operacional cotidiano daqui, que é o que eu estava te falando.

Percebe-se nos relatos dos entrevistados a relevância conjunta das habilidades de leitura e ação em um ambiente de incertezas e riscos políticos, abrangendo o processo construção e implementação de projetos que possam colidir com aliados políticos do legislativo, a formação de coalizões de trabalho entre as Secretarias, o contato com os municípios, com sindicatos, dentre outros. O Secretário C, por exemplo, mencionou a importância de pesar a capacidade de estender os projetos aplicados desde o início, tendo em vista a possibilidade de reivindicação por outras comunidades dos mesmos serviços pela mobilização de lideranças comunitárias.

O Secretário B, por sua vez, menciona a pressão política como forte fator de influência nas decisões de governo, fazendo, neste sentido, o “jogo de cintura” que lhe permite aliá-lo às necessidades técnicas da cidade, ilustrando que muitas vezes a imprensa coloca uma lupa e pressiona a resolução de questões que nem eram as mais prioritárias.

A proximidade do governo local em face dos cidadãos, do legislativo, e dos variados grupos de interesse torna fundamental a habilidade de agir em um ambiente de incerteza política e tomar posições neste, não se notando mudança da necessidade da barganha sábio em vantagem da entrega. Do mesmo modo, a proximidade e a permeabilidade da Prefeitura Municipal torna as habilidades de intermediação fundamentais, tendo em vista a construção de pontos de diferentes perfis de cidadãos, empresas, organizações e atores políticos.

Quadro 13 – Matriz Conceitual da Barganha da Competência: Papéis e Funções

Servidores Públicos	Competência		
	Papéis e Funções	Julgamento Político vs. Papel de Entrega	Técnico vs. Gerencial
Secretário A	Detalhista. Entrega com parceiros internos e externos.	Papel de Entrega.	Gerencial: “Eu trabalho pensando essa política com eles...”.
Secretário B	Entrega com os parceiros internos e externos. Sábio.	Híbrido.	Gerencial: “Então, eu fico jogando em várias posições aqui durante o dia.” Reuniões; visitas

			técnicas.
Secretário C	Entrega com parceiros internos e externos.	Híbrido.	Gerencial: Não adianta colocar um projeto, e não for visita. (...). Então, um dos segredos, se é que podemos colocar assim, é andar muito.”
Secretário D	Detalhista e intermediário.	Não identificado.	Técnico.
Secretário E	Entregador. Detalhista. Intermediário	Papel de Entrega.	Gerencial: “... na ponta é a tomada de decisão. Então, é entender processo, é receber pessoas, é conversar com pessoas. É saber ouvir.”
Subsecretário A	Entrega com os parceiros internos e externos. Detalhista.	Híbrido	Não identificado.
Subsecretário B	Entregador. Sábio-intermediário.	Híbrido.	Gerencial.
Subsecretário C	Entregador. Intermediário.	Papel de Entrega.	Profissional: Agilidade para executar. Como as demandas chegam com pouca antecedência, há a dificuldade de planejar, sendo feito o movimento pelo servidor de construção de agenda junto aos demandantes.
Subsecretário D	Entregador. Intermediário.	Papel de Entrega.	Gerencial: Gerir equipe, gerir pessoas e lidar com as pessoas de fora.
Subsecretário E	Entregador e Detalhista. Intermediário.	Híbrido.	Gerencial: “Tem toda uma metodologia de gestão por trás, que é a gestão para resultados.”
Subsecretário F	Sábio-Intermediário. Entregador-Detalhista:	Híbrido.	Gerencial: “... nós definimos as estratégias de atuação.”
Subsecretário G	Profissional. Sábio	Entrega.	Técnico.
Subsecretário H	Entregador. Detalhista.	Híbrido.	Técnico.
Assessor A	Profissional. Sábio-Intermediário.	Híbrido.	Híbrido.
Assessor B	Sábio-intermediário. Entregador	Julgamento.	Gerencial.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em contraposição ao quadro de baixa institucionalização de uma burocracia de inspiração weberiana referente a precariedade do conhecimento técnico, tal como tem sido interpretado a situação do governo municipal brasileiro (TORRES, 2004; CARNEIRO; BRASIL, 2010), percebe-se a relevância atribuída pelos servidores nas habilidades técnicas, no qual têm-se como base a formação acadêmica. Em concordância, foi identificado a formação em nível superior dos servidores, e boa parte com formação em nível de pós-graduação, sendo

mobilizados como base fundante de atuação. Aliado a isto, percebeu-se o reconhecimento destes conhecimentos técnicos como necessários no desempenho das atividades.

Ao notar os aspectos gerenciais, percebe-se que a figura do “gerente genérico” é minoritária, sendo a significativa orientação por resultados no *locus* normalmente equilibrada e suportada pelas habilidades técnicas, também em contínua referência as leis, regulamentos, normas, projetos, planos, dentre outros documentos que guiam previamente ações a serem empreendidas. Assim, a competência detalhista (técnica) se expressa dentro de uma estrutura de resultados, e esta, por sua vez, pela própria configuração legal do governo municipal, organiza-se por meio de comissões, conselhos, equipes e coalizões interdepartamentais. Assim, a demanda de resultados e da iniciativa criativa teve como apoio a barganha detalhista, percebendo, assim, a complementação entre elas.

Embora referências a instrumentos gerenciais de trabalho, como indicadores e metas, sejam mencionados, os servidores reconhecem a dominância burocrática, sendo relatada a influência gerencial neste aspecto como esforço deliberado e em construção em oposição a continuidade do “modelo antigo”. Aliado a isso, percebe-se que o relevo pelo desempenho se institui, dentre outros aspectos explorados, das seguintes formas: i) como modo de sobrevivência em um ambiente altamente incerto e competitivo; ii) como resposta à micro-gestão diária, contínua e exigente por parte do Prefeito; e, iii) como parte da gestão compartilhada, que se estrutura por comissões, colegiados e pela reunião semanal do secretariado.

4.5 LEALDADE OU RESPONSABILIDADE

“O gestor principal da cidade, no nosso caso o Prefeito, precisa de ter assessores de confiança, esse é o primeiro item...”. - Secretário C

Lealdade ou responsabilidade a quem? A visão tradicional dos municípios brasileiros, dentro do sistema de patronagem, implicaria em supor a lealdade partidária como fator preponderante na pactuação do compromisso entre os servidores e o Prefeito. De outra forma, notou-se que, embora a lealdade em face do Prefeito seja elemento forte e dominante, ela se define antes por uma parceria nas políticas públicas que aos compromissos partidários. Dessa forma, são notadas menções a responsabilidade assumida de realizar os serviços prestados de acordo com a orientação do Prefeito, seguindo as diretrizes, planos e interesses da administração atual, e sendo entendido mesmo de forma implícita, quando o servidor antecede qualquer tipo de pedido ou comando ao agir com o que se supõe ser a mentalidade daquele:

“... nós seguimos o que orientado e isso acaba sendo implícito, quando você está fazendo parte da gestão você vai acompanhando e acaba entendendo, vendo como é. Entendendo o que é solicitado e qual o espírito da questão do planejamento e da execução das políticas públicas que a administração propõe fazer nesse período...” – Subsecretário B

Do mesmo modo, o Subsecretário A ressalta a necessidade de estar em concordância dos interesses do Prefeito, fruto da própria natureza do cargo: de confiança. Além disso, destaca a compatibilidade entre o trabalho em face do Prefeito e da população: fazer um bom trabalho é tido como modo de servir bem a população e ao Prefeito. O Subsecretário D, no mesmo sentido, focaliza o alinhamento quanto as políticas públicas: “Então, se o gestor é mais voltado a políticas sociais, todo mundo tem que estar focado nisso. Se ele é mais de ocupar a cidade, todo mundo tem que estar focado nisso. Se ele é mais de ‘ó, eficiência’, todo mundo tem que estar ligado nisso, ‘tecnologia’, enfim. ”

Foi observado, de forma dominante, que os Secretários e Subsecretários não possuem existência independente do Prefeito no sentido da direção dada às organizações e às políticas, carecendo a aqueles personalidade política que os confeririam objetivos políticos próprios e autônomos na esfera administrativa. Neste cenário, estrutura-se a necessidade de um relacionamento de confiança e confiança entre as partes, compondo a barganha parceria. Nesta, acrescenta-se, além disso, elemento dito pelo Subsecretário D: “Claro que, se ele te escolheu para estar ali, em uma Secretaria ou Subsecretaria, é porque ele confia que você tem a capacidade técnica também para dar uma sugestão, para elaborar uma política, e eu acredito que um bom gestor tem que dar essa abertura também. ” Do mesmo modo, o Secretário E destaca a lealdade ao Prefeito em conjunto com a liberdade de debater e contrariar as idéias deste, além de também expressar a lealdade em relação à cidade.

O componente de confidencialidade, por exemplo, foi percebido quando os Secretários e Subsecretários mencionaram trabalhos realizados em outras Prefeituras sem expressar críticas com informações que poderiam ser prejudiciais, sendo observado como regra de convivência neste ambiente. De modo mais específico, o Subsecretário H expressou ser errado o comportamento de servidores indicados próximos aos candidatos eleitorais realizarem críticas a estes, visto pertencerem, como o nome diz, a cargos de confiança.

Outro elemento recorrente identificado, foi a lealdade ou responsabilidade perante a cidade (Secretário E), a sociedade (Secretário D), a moral e as leis. Ou seja, a lealdade expressa ao Prefeito não compõe um pacto cego, sendo mencionada a necessidade da composição do acordo com lisura (Subsecretário H), com respeito ao plano de trabalho (Subsecretário F),

dentre outros aspectos que formam a barganha juiz, a qual expressa a lealdade a um conceito abstrato superior (HOOD; LODGE, 2006a).

O Secretário A, de forma distinta dos outros casos, expressou maior independência dentro da Secretaria, sendo normalmente os projetos levados ao Prefeito e aprovado sem muitas ressalvas, e sendo interpretado como parte da competência que tráz para a administração, técnica e não política, reforçando este aspecto pela falta de ligações partidárias com o Prefeito. Neste caso, é observado a barganha executiva, em que os servidores possuem maior separação na interface com o político e uma liberdade circunscrita, mesmo com a expectativa de seguir as vontades e ocorra intervenções eventuais do sistema político (HOOD; LODGE, 2006a).

Ao explorar as filiações partidárias, por sua vez, foi concluído que a maioria dominante dos servidores participantes da pesquisa não possuem filiação partidárias. Foi identificado, por outro lado, como elemento dominante a participação em uma rede de relações políticas por meio da trajetória de trabalho com o Prefeito e com aliados políticos em várias esferas de governo e de poder. Neste aspecto, converge-se a expressão dos servidores de não serem filiados políticos, nem pactuarem o compromisso com o Prefeito nestes termos; “Até porque se fosse por questões políticas eu não estaria aqui.” (Secretário A); “A minha função aqui, a minha permanência aqui, não é uma indicação política...” (Assessor A); “Eu não preciso beijar a mão de partido nenhum, de político nenhum...” (Secretário E); e, “Não sou filiada a nenhum partido, nunca fui. Eu fico mesmo pelo meu conhecimento técnico, costume dizer”. (Subsecretário E). Ao mesmo tempo, mencionam a lealdade e o pacto de atuar em conformidade com as orientações e comandos do Prefeito, notando-se a parceria como barganha estabelece-se mesmo alheia ao teor partidário.

Sobre o sistema de desempenho como componente de um compromisso entre o Prefeito e os Servidores, foi observado a inexistência de critérios claros e definidos, ocorrendo a avaliação principalmente de forma difusa e, muitas vezes, subjetiva. Sobre isso, o Subsecretário B relatou a expectativa da avaliação estar atrelada a resolução das demandas que lhe cabem e a preparação das que cabem ao Secretário para que ele possa dar a solução final, além de estar relacionada na manutenção de um bom canal de comunicação com o legislativo e a população a fim de buscar as soluções requeridas. O Subsecretário A, por sua vez, relatou a requisição de informações das atividades pelo Prefeito, o qual acompanha todo trabalho, mencionando o papel de importância das reuniões do secretariado como arena de supervisão e o diálogo com

a população como *feedback*. De modo mais específico, este servidor fez referências aos percentuais de variação de roubos e furtos de um ano para outro como modo de acompanhamento do desempenho, sendo, neste caso, de toda a Secretaria e não do indivíduo.

O Secretário C destaca o papel criativo dos servidores em resolver as demandas da população no contexto de escassez de recursos como fator preponderante ao falar sobre a avaliação de desempenho feita pelo Prefeito, sendo a reação da população um bom termômetro. Com a mesma ênfase, o Subsecretário D, interpreta o desempenho como parte da percepção pessoal sobre os resultados, em que a oferta de serviços à população, e o reconhecimento desta, são sinais positivos, sobretudo no contexto de restrições orçamentárias. Por outro lado, este servidor também menciona os indicadores de desempenho, embora relate que estes talvez não estariam levando informações sistematizadas para que o Prefeito pudesse tomar decisões sobre recursos humanos. O Subsecretário D, também sobre os indicadores, assume o papel de relevância deste mecanismo na Prefeitura, apesar de que não tenha explicitado o funcionamento deste mecanismo. Além disso, o mesmo servidor destaca o papel do tato e da sensibilidade política nesta avaliação, sendo utilizado o contato com os cidadãos no dia-a-dia e por meio das redes sociais.

O Secretário B demonstra o movimento em curso para a criação de indicadores, relatando os desenvolvidos para vários setores da Secretaria em que atua, e o acompanhamento do estado de cada demanda com os respectivos responsáveis. Ao explorar a percepção do Prefeito, menciona sobretudo a importância das entregas à população. Do mesmo modo, o Subsecretário H, ao mencionar as dificuldades do setor público em projetos desenvolvidos, destaca a percepção do desempenho atrelada ao que foi concluído e ofertado à cidade. Nesta dinâmica, o servidor salienta que o Prefeito costuma olhar a Secretaria como um todo, e sendo o compromisso de desempenho vinculado predominantemente com o Secretário da pasta em que atua.

De forma geral, foi possível inferir a predominância da barganha parceria e a mistura com a barganha juiz. Sob o aspecto das influências gerenciais, foi possível concluir que a ênfase gerencial que implicaria na maior participação da barganha executiva, em que o compromisso político-administrativo ocorreria por uma esfera de maior autonomia de atuação controlada por objetivos e metas, e os respectivos indicadores, não ocorreu, sendo este pressuposto da NPM para o aumento do desempenho expresso antes como um movimento em curso na Prefeitura que estruturado e consolidado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 os Secretários e Subsecretários, e com as características de confiança destes em face daquele, ou seja, uma relação de confiança em que se assume as vontades e objetivos daquele como guia de orientação. A forma específica desta dinâmica, por outra via, sofreu incisiva influência gerencial na medida em que os contatos e comandos diretivos por parte do Prefeito se manifestam com ênfase na resolução das demandas do município e com a maior agilidade possível, mesclando, por sua vez, com a liberdade de contra-argumentação sob a perspectiva técnica e gerencial.

O movimento pela delegação simples, o tipo de barganha fomentado pela NPM, não foi encontrado no *locus*, sendo a inércia histórica um dos elementos que confluem na continuidade do controle político, sendo somado as vantagens e oportunidades do maior direcionamento e controle do Prefeito sobre o topo hierárquico, ilustrado pela evitação da “trapaça”, ou seja, a dificuldade da possibilidade dos servidores buscarem atingir objetivos outros que não os estabelecidos. Ao identificar a presença parcial da delegação, também são notadas as influências dos resultados, da agilidade, da solução criativa em detrimento dos impedimentos das disfunções burocráticas, das reduções da quantidade de servidores e das restrições orçamentárias. Contudo, esta delegação gerencial aparece minorizada e subordinada à barganha lealista pessoal. Além disso, foi ressaltada o papel dos Assessores Executivos, os quais, assumindo atribuições e funções de destaque, auxiliam o Prefeito na supervisão técnica e política das Secretarias, compondo uma delegação difusa, inferindo-se a atuação destes como outro principal em face dos Secretários e Subsecretários.

Seguindo para a apreciação da barganha curadoria no governo local, foi concluído, mesmo que subordinados ao lealismo, a presença dos valores tecnocráticos e moralistas como fonte de certo nível de autoridade independente. Os primeiros, enfatizados ao menos desde a década de 1930 no nível nacional, apresentaram-se como fator importante pelos servidores no equilíbrio de forças com as prioridades do sistema político e em face do contexto de diminuição de receitas. Os segundos, por sua vez, se mesclam ao primeiro no entendimento de ao mesmo tempo combater os particularismos, as fraudes, a corrupção e a troca de favores, e aumentar o profissionalismo, a eficiência e os resultados. Quanto as barganhas representacionais, tal como Lamounier (1992) destaca a ausência da cessão de direitos

equivalentes a minorias religiosas, linguistas ou étnicas pela desta ausência destas clivagens na arena política brasileira, foi possível inferir a pouca importância destes valores como fonte de autoridade na administração municipal, comportando de forma minorizada em áreas específicas e limitadas, como Direitos Humanos, Cultura e Assistência Social. Assim, foi notado como predominante o foco nas demandas da sociedade como um todo nesta categoria.

Acompanhando a indispensabilidade de uma relação de confiança com o Prefeito, foi constatado na análise das barganhas da recompensa a instabilidade e incerteza da arena pública (loteria de vida) como a ordem de precedência, em que a seleção, permanência, mobilidade e ascensão dos Secretários e Subsecretários é orientada pelas relações de trabalho e político-partidárias estabelecidas com aquele, bem como de seu destino político, compondo um serviço público independente dentro da Prefeitura e que “desce e cai” com o principal político. Neste sentido, foi identificado que boa parte dos servidores do topo são alheios aos quadros permanentes do Governo Municipal, notando-se um ambiente de grande competição aberta aos entrantes laterais (corrida de perus). Todavia, a influência gerencial é percebida na medida em que foi identificada a prioridade na entrega de serviços para os munícipes em desvantagem da mera aceitação das disfunções burocráticas (corrida de perus) ou, de outra perspectiva, um sistema de patronagem em que se assume a necessidade de perfis técnico-gerenciais. Dessa forma, percebe-se na recompensa tanto a mistura entre a entrada, permanência e ascensão de servidores que sejam responsivos em face do Prefeito, explorada no início deste parágrafo, quanto a ênfase nos aspectos técnicos e de entrega de resultados.

A incompatibilidade salarial perante as atribuições, responsabilidades e aos conhecimentos e experiências obtidas, surgiu parcialmente, sobretudo quanto aos Subsecretários, também dada a grande disparidade salarial com os Secretários. A permanência e continuidade do acordo entre as partes, que suporta a continuidade da administração pública, foi equilibrada pelas recompensas subjetivas recebidas pelos servidores, envolvendo valores referentes tanto ao status pessoal quanto à autoanegação pelo interesse público (nobres obrigados). Além disso, outra variação da barganha nobres obrigados foi observada: a troca entre a menor remuneração salarial no cargo presente pelo acesso a boas oportunidades no futuro, abrangendo o setor público, o político, o setor privado e o terceiro setor, sendo também ressaltado pelos servidores o município presente como vitrine, reforçando esta perspectiva.

Em relação as barganhas da competência, foi observada 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, a concordância entre formações e os cargos de trabalho, a instituição de planos estruturados como guias de orientação, inclusive como fruto de parcerias com órgãos e institutos educacionais. Infere-se, portanto, a discordância entre a visão tradicional dos municípios brasileiros. Quanto aos aspectos gerenciais, por sua vez, a influência recai sobretudo na ênfase por resultados, sendo capitaneada pelo comando direto e próximo do Prefeito em demandas diárias, além de fazer parte da própria estratégia de sobrevivência dos servidores em um ambiente marcado pelas incertezas políticas e da grande competição individual. Nota-se, além disso, que os aspectos gerenciais se amparam nas competências técnicas, e não em detrimento destas, e que a instituição de métodos gerenciais de trabalho é um movimento antes em construção e em andamento que construído e consolidado, também dadas as dificuldades de alinhamento entre a tradição de 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.

De forma global, as influências gerenciais nas relações entre Política e Administração ocorreram dos seguintes modos: a reconstrução do sentido do controle político do Prefeito pela demanda de resultados e eficiência; a soma da necessidade 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 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.

Por fim, em conjunto com estas conclusões, foi inferido certa hibridização entre a lógica política e administrativa no topo hierárquico, em que o Prefeito é tido como “gestor maior”, tornando complexo, assim, 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 por parte da sociedade, ou mesmo dos servidores em atuação, podendo as medidas políticas trajar vestes que não lhe pertencem.

Do mesmo modo, isto pode aumentar a influência política dos administradores públicos pela via informal e tácita. Salomonsen e Knudsen (2011) notaram este movimento como o que modificou o serviço público da Holanda nas décadas de 1960 e 1970, no qual o caráter independente deu lugar à maior responsividade e sendo causado também pela forma que os servidores reinterpretaram os próprios papéis para aumentar os próprios interesses em um contexto de aumento dos perfis com formação educacional. 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 na maior influência política por parte dos próprios, caso as funções e lógicas sejam indistintas.

Ao considerar a relevância do serviço público e das instituições municipais para o desenvolvimento profissional de uma esfera com novas responsabilidades e atribuições na federação brasileira (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; COUTO, 1996; TORRES, 2004) e dos poucos estudos que focalizam esta questão em relação com o sistema político (LAMEDO, et. al, 2017; MARRENCO, 2017), investigar elementos referentes as recompensas, competências e lealdades por meio da investigação de Prefeituras Municipais é importante a fim de se compreender o quadro presente. De forma específica, este estudo desdobra-se em alguns questionamentos e considerações que podem subsidiar estudos futuros.

Ao iniciar pelos tipos estruturantes do relacionamento, questiona-se o papel específico dos Assessores Executivos no relacionamento político-administrativo, sendo encontrado com diferentes nomenclaturas nos Governos Municipais, ou seja, com o que contribui e interfere no relacionamento triplo que compõe com o Prefeito (Política) e os Secretários e Subsecretários (Administração). Nota-se a proximidade deste no *locus* aos servidores definidos como *special adviser* e *political advisers* dos países anglofonos, sendo a participação destes aumentada como forma de aumentar a responsividade política na administração contemporânea, investigada, por exemplo, por De Visscher e Salomonsen (2012) e Shaw e Eichbaum (2017).

Quanto a dimensão recompensa, investigações posteriores poderiam se atentar às especificidades dos *networks* políticos que estruturam a mobilidade dos servidores comissionados entre Governos Municipais e outros níveis de governo, tendo em vista a

importante deste mecanismo como expectativa e recompensa dos servidores. Além disso, questões relevantes podem emergir no exame mais aprofundado dos processos de “sabatina política”, ou seja, indagar sobre o processo de seleção ou convite com maiores detalhamentos sobre o que motiva a escolha de “A” e não “B”, embora seja um elemento sensível ao entrevistar.

Em relação a dimensão competência, ao concluir fortes elementos meritocráticos no alto escalão municipal, ou de uma burocracia de inspiração weberiana, pode-se adotar ao menos duas possibilidades: o topo como indicativo do serviço público como um todo; ou, na visão oposta, da complementaridade entre os conhecimentos do alto escalão com a baixa provisão destes nos níveis abaixo. Ao perceber a segunda como tom predominante dos estudos, pode se questionar: até que ponto a visão de baixa qualificação e ineficiência dos Governos Municipais pode ser confirmada se abordado pelas competências demandadas na interação com o superior político? E, se confirmada, qual a dinâmica dos elementos que compõem a sua continuidade?

Em relação a 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. Corrente nascente sobretudo com Aberbach, Putnam e Rockman (1981), 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, 2015), podendo servir em conjunto com as quatro concepções de Hood e Lodge (2006a).

Sob o aspecto metodológico, assume-se como benéfica 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. Desse 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.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1981.

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, 2005

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 41, 2007.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009

ALESSIO, M. F.; AMBROZIO, L. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 319-350, 2016.

ALTHAUS, C.; VAKIL, T. Political transitions: Opportunities to renegotiate the public service bargain. **Canadian Public Administration**, v. 56, n. 3, p. 478-490, 2013.

APPLEBY, P. H. **Policy and administration**. Birmingham: University of Alabama Press, 1949. Disponível em: <<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.b3455605;view=1up;seq=13>>. Acesso em 20 de Nov. 2016.

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. 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.

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

- BEVIR, M.; RHODES, R. A. W. **Governance stories**. Abingdon: Routledge, 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, 2003a.
- BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Comparative governance: prospects and lessons. **Public Administration**, v. 81, n. 1, p. 191-210, 2003b.
- BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil. Uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**, v. 12, n. 24, 2010.
- BOURGAULT, J; VAN DORPE, K. Has the NPM Changed the Face of the Senior Civil Service? Ottawa: National School of Public Administration. 2011. Disponível em: <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/314180/1/Bourgault-VanDorpe_2011_Has+the+NPM+changed+the+face+of+the+senior+p>. Acesso em 30 de Julho de 2017.
- BRASIL, Decreto-lei nº 1.171, de 22 de Junho de 1994. ANEXO, Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Seção II, p. 9296. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 de Jun. 1994.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1/92 a 83/2014 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal. 2014.
- BRASIL. Ministério da Saúde . Portaria nº 198/GM/MS, de 13 de fevereiro de 2004. Brasília, v. 141, n. 32, 2004. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/cgp/coord_sudeste/imagens/NEP/PORTARIA_N_198_de_13_de_fevereiro_de_2004.pdf>. Acesso em 6 de Dez. 2017.
- BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 95, 2002.
- BROWNE, W. P. Municipal managers and policy: A partial test of the Svara dichotomy-duality model. **Public Administration Review**, v. 45, n. 5, sept./oct. , p. 620-622, 1985.
- 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.
- CAMERON, R.. Redefining political-administrative relationships in South Africa. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 4, p. 676-701, 2010.
- CAMPBELL, C.; PETERS, B. The politics/administration dichotomy: death or merely change? **Governance**, v. 1, n. 1, p. 79-99, 1988.
- CARNEIRO, R.; BRASIL, F. de P. D. Descentralização e Financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 9, n. 2, 2010

CODATO, A. Elites políticas e processo decisório: processos e padrões de divisão do trabalho político e burocrático no Estado pós-oligárquico. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 33, 2009, Caxambu – MG. **Anais ...** Caxambu: Anpocs, 2009.

CODATO, A.; CAVALIERI, M.; PERISSINOTTO, R.; DANTAS, E. G. Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. **Nova Economia**, 26(3), p. 687-720, 2016.

COUTO, C. G. ABRUCIO, F. L. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, v. 9, p. 2, 1995.

DEMIR, T.; NYHAN, Ronald C. The politics–administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. **Public Administration Review**, v. 68, n. 1, p. 81-96, 2008

DEMIR, T. The complementarity view: Exploring a continuum in political—Administrative relations. **Public Administration Review**, v. 69, n. 5, p. 876-888, 2009.

DEMIR, T; NANK, R. Interaction quality in political-administrative relations in the United States: Testing a multi-dimensional model. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 5, p. 329-339, 2012.

DEMIR, T.; REDDICK, C. G. Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 526-535, 2012.

DERLIEN, H.-U. Mandarins or managers? The bureaucratic elite in Bonn, 1970 to 1987 and beyond. **Governance**, v. 16, n. 3, p. 401-428, 2003.

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. et al. The changing Public Service Bargain in the federal administration in Belgium. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 2, p. 167-188, 2011.

DE VISSCHER, Christian; RANDOUR, François. 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.

DUNLEAVY, P. **Democracy, bureaucracy and public choice**. New York: Harvester Wheatsheaf, 1992.

DUNN, D. **Politics and administration at the top**: Lessons from down under. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997.

DE PINHO, I. E. T. N. O município brasileiro sua evolução histórico-constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 209, p. 169-187, 1997.

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.

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-USP**, v. 24, n. 63, 2013

D'ARAÚJO, M. C. S. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2009.

D'ARAÚJO, M. C. S.. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil (1995 - 2012). In: D'ARAÚJO, M. C. (Ed.). **Redemocratização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2014. Cap. 9, p. 205-299.

ELSTON, T. Conflict between explicit and tacit public service bargains in UK executive agencies. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 85-104, 2017.

FIORINA, M. P. Legislative choice of regulatory forms: Legal process or administrative process? **Public choice**, v. 39, n. 1, p. 33-66, 1982.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999.

FREDERICKSON, H. G. et al. **The public administration theory primer**. Boulder: Westview Press, 2012.

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.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 64-89.

GENIEYS, W. The sociology of political elites in France: the end of an exception? **International Political Science Review**, v. 26, n. 4, p. 413-430, 2005.

GOMES, D. P.. A Importância do Critério Partidário como Parâmetro de Seleção dos Dirigentes da Secretaria Federal de Controle Interno. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 8, n. 13, p. 26, 2016.

GOODNOW, F. J. **Politics and administration**. New York: Macmillan. 1900.

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

GRINDLE, M. S. **Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America**. Center for International Development at Harvard University, 2010.

GUEST, G.; BUNCE, A.; JOHNSON, L. How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. **Field methods**, v. 18, n. 1, p. 59-82, 2006.

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.

Hart, P.'T.; Wille, A. Ministers and top officials in the dutch core executive: Living together, growing apart? **Public Administration**, v. 84, n. 1, p. 121-146, 2006.

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

Henry, N. Paradigms of public administration. **Public Administration Review**, v. 35, n. 4, jul./ago., p. 378-386, 1975.

Higtey, J.; Moore, G. Political Elite Studies at the Year 2000. **International Review of Sociology**, v. 11, n. 2, p. 175-180, 2001.

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

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.

Johnston-Miller, K.; Mctavish, D. Electoral and political changes: the impact on political bureaucratic relationships in Scottish local government. **Local Government Studies**, v. 38, n. 1, p. 113-129, 2012.

Kameiyya, 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.

Kaufman, H. Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. **American Political Science Review**, v. 50, n. 04, p. 1057-1073, 1956.

KLERING, L. R. et al. Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. **Análise–Revista de Administração da PUCRS**, v. 22, n. 1, 2011.

LAMELO, T. M. et al. Processo seletivo público para escolha de secretário municipal: análise da experiência da cidade de Londrina, PR. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, p. 235-258, 2017.

LAMOUNIER, B.. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 14, p. 39-57, 1992.

LEE, K.H.; RAADSCHELDERS, J. C.N. Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981. **Governance**, v. 21, n. 3, p. 419-438, 2008.

LIMA, L. B. Política e Administração no Governo: Origens Teóricas, Agenda de Pesquisa Empírica e Considerações para o contexto brasileiro. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO, 10., 2017, Petrópolis. **Anais... Petrópolis: Editora, 2017a. p. 1-18.**

LIMA, L. B. Barganha do Serviço Público: Definição, Estado da Arte e Agenda de Pesquisa. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO, SOCIEDADE E INOVAÇÃO, 10., 2017, Petrópolis. **Anais... Petrópolis: Editora, 2017b. p. 1-16.**

LODGE, M.; STIRTON, L. Beyond the ‘Inherited Model’: Public Service Bargains in the Commonwealth Caribbean. **Social and Economic Studies**, v. 58, n. 1, 2009.p. 43-69.

LODGE, M.; STIRTON, L.; MOLONEY, K.. Whitehall in the Caribbean? The legacy of colonial administration for post-colonial democratic development. **Commonwealth & Comparative Politics**, v. 53, n. 1, p. 8-28, 2015.

LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, M. R. Burocratas e Partidos Políticos na Democracia Brasileira. In: CARDOSO, J. C. J.; BERCOVICI, G. (Orgs.) **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: IPEA, 2013, p. 165.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, M. F. Introdução. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, M. F. (Orgs.) **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, M. F. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.

MAC CORMAIC, A. **Modes of Politicization in the Irish Civil Service: Ministers and the Politico-Administrative Relationship in Ireland**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.

MAOR, M. The paradox of managerialism. **Public Administration Review**, v. 59, n. 1, jan./feb. , p. 5-18, 1999.

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.

MARTIN, R. C. Political Science and Public Administration: a note on the state of the union. **American Political Science Review**, v. 46, n. 03, p. 660-676, 1952.

MAYNTZ, R.; DERLIEN, H.-U. Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987-Toward Hybridization?. **Governance**, v. 2, n. 4, p. 384-404, 1989.

MELLO, D. L. De. O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 3, p. 27-45, 1988.

MELLO, D. L. De. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 79-96, 2001.

MELO, C. A. V. de; SOUZA, S. S. de; BONFIM, W. L. de S. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, v. 21, n. 3, p. 673-692, dez., 2015.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: An expanded sourcebook**. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MOURITZEN, P. E.; SVARA, J. H. **Leadership at the Apex: Politicians and administrators in Western local governments**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Pre, 2002.

NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S. Introduction In: NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S; VERHEY, L. (Ed.). **Civil servants and politics: a delicate balance**. Springer, 2013. Cap. 1., p. 3-11.

NICKSON, A. Where is local government going in Latin America? A comparative perspective. In: WORKING PAPER NO 6 – **ICLE, Swedish International Centre for Local Democracy**, 2011. Bisby: iVisby Tryckeri AB. p. 1-20.

OLIVIERI, C. Política, Burocracia e Redes Sociais: As Nomeações para o Alto Escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, nov., 2007.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno**: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. Sao Paulo: Ed. Annablume, 2010.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

OVEREEM, P. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. **Administrative Theory & Praxis**, v. 27, n. 2, p. 311-329, 2005.

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.

PESTRITTO, R. J. The progressive origins of the administrative state: Wilson, Goodnow, and Landis. **Social Philosophy and Policy**, v. 24, n. 01, p. 16-54, 2007.

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.

PETERS, G. B.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Ed.). **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective**. A Quest for Control, London: Routledge, 2004. Cap 1, p.1-13.

PETERS, B. G. Politicisation: What Is It and Why Should We Care? In: NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S.; VERHEY, L. (Ed.). **Civil servants and politics**: a delicate balance. Springer, 2013. Cap 2, p. 12-24.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

PUTNAM, R. D. **The Comparative Study of Political Elites**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.

RAHMAN, M. S. Bureaucratic Perceptions to the Politics–Bureaucracy Relations in Bangladesh: A Moral Dilemma in between Political Neutrality and Responsiveness. **Asian Journal of Political Science**, v. 22, n. 3, p. 252-267, 2014

RAHMAN, H.; SELDON, Z. Spheres of decision-making in small and isolated municipalities: The Thompson-Nicola Regional District. **Canadian Public Administration**, v. 59, n. 1, p. 153-174, 2016.

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.

RIGGS, F. W. Relearning an old lesson: the political context of development administration. **Public Administration Review**, v. 25, n. 1, mar., p. 70-79, 1965.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, S. M. A. Quem responde pelo desempenho limitado da produção científica em Administração no Brasil? **Organizações & Sociedade**, v. 10, n. 28, p. 165-167, 2003.

ROUBAN, L. Politicization of the Civil Service. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J.. **Handbook of Public Administration**. SAGE, 2003. p. 311-320.

RUTGERS, M. R. Beyond Woodrow Wilson The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective. **Administration & Society**, v. 29, n. 3, p. 276-300, 1997.

RUTGERS, M. R. Tracing the idea of public administration: Towards a renaissance of public administration. In: Rutgers, M. R. (Ed.). **Retracing public administration**, 2003. p. 1-36.

SALOMONSEN, H. H.; KNUDSEN, T. Changes in public service bargains: Ministers and civil servants in Denmark. **Public Administration**, v. 89, n. 3, p. 1015-1035, 2011.

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.

SCHAFFER, B. **The Administrative Factor: Papers in Organization, Politics and Development**. London: Cass. 1973.

STAMM, C. et al. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações (Campo Grande)**, v. 14, n. 2, 2015

SAYRE, W. S. Premises of public administration: Past and emerging. **Public Administration Review**, v. 18, n. 2, p. 102-105, 1958.

SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública), Ambiente Virtual de Aprendizagem. 2017. <http://portal.ead.senasp.gov.br>

SIEGEL, D. The “public service bargain” in local government: A new way of looking at relations between municipal councils and CAOs. **Canadian Public Administration**, v. 58, n. 3, p. 406-425, 2015.

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.

SOTIROPOULOS, D. A. Two faces of politicization of the civil service: The case of contemporary Greece. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Ed.). **The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control**, 2004, p. 257.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

STILLMAN, R. J. Woodrow Wilson and the study of administration: A new look at an old essay. **American Political Science Review**, v. 67, n. 02, p. 582-588, 1973.

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. Dichotomy and duality: Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. **Public administration review**, v. 45, n.1, jan./fev., p. 221-232, 1985.

SVARA, J. H. The shifting boundary between elected officials and city managers in large council-manager cities. **Public Administration Review**, v. 59, n. 1, jan./fev., p. 44-53, 1999.

SVARA, James 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.

THOMAS, C. L. The policy/administration continuum: Wisconsin natural resources board decisions. **Public Administration Review**, v. 50, n. 4, p. 446-49, 1990.

VAN RIPER, P. P. The American administrative state: Wilson and the founders-An unorthodox view. **Public Administration Review**, nov./dez., p. 477-490, 1983.

WALDO, D. **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**. New York: The Roland Press Company, 1948.

WALDO, D. Developments in public administration. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 404, n. 1, p. 217-245, 1972.

WALKER, L.. Woodrow Wilson, progressive reform, and public administration. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 3, p. 509-525, 1989

WILSON, L. The study of administration. **Political science quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

ZHANG, Y.; FEIOCK, R. C. City managers' policy leadership in council-manager cities. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 20, n. 2, p. 461-476, 2010.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO



Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
Programa de Pós - Graduação em Administração
Av. Fernando Ferrari s/nº - Campus de Goiabeiras
CEP. 29060.900-ES-Brasil-Tel.(27)4009.7712
E-Mail ppgadm@npd.ufes.br, www.ppgadm.ufes.br

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa, que tem como título provisório: **Barganhas entre Políticos e Servidores Públicos Municipais: Uma Análise em Municípios da Região Metropolitana de** (suprimido), que tem como objetivo compreender as relações entre o sistema político e os administradores públicos de maior hierarquia e responsabilidade no âmbito do governo municipal, buscando-se compreender as competências, responsabilidades e recompensas presentes neste pacto, abrangendo, por um lado, o papel da influência política tendo em vista o controle democrático sobre a administração, e, por outro, o papel da competência técnica. Dessa forma, pretende-se avançar na compreensão da administração pública municipal para além do aspecto técnico, ou seja, como processo político, sendo importante destacar que os avanços da administração pública ocorrem através de estudos como esse, sendo por isso a sua participação de suma importância.

A sua participação na pesquisa será por meio de entrevistas anônimas gravadas, cujos arquivos de áudio serão apagados após a transcrição em texto. Caso o senhor se sinta desconfortável com a entrevista, ela será encerrada.

As informações desta pesquisa terão caráter sigiloso, não sendo utilizadas para outros fins. O anonimato está garantido para o seu nome, sendo ele modificado para um nome fictício, bem como a confidencialidade da Prefeitura Municipal em que trabalha. O relatório de pesquisa informará, todavia, o cargo e o tipo de Secretaria em que trabalha visto que essas informações são essenciais para a análise pretendida.

Eu,, fui informado dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão se assim eu o desejar. O mestrando Luan Bernardo Lima (pesquisador responsável) certificou-me de que todos os dados desta pesquisa referentes à entrevista serão confidenciais e terei liberdade de retirar meu consentimento de participação na pesquisa. Em face destas informações autorizo a realização desta pesquisa.

Assinatura do(a) participante

(suprimido), ____ de _____ de 2017.

Na qualidade de Pesquisador responsável pela Pesquisa acima descrita, declaro ter cumprido as exigências contidas na Resolução CNS 466/12, a qual estabelece diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos, aplicáveis à presente pesquisa.

Luan Bernardo Lima (Pesquisador)

Em caso de dúvidas, entre em contato:	
Pesquisador	Luan Bernardo Lima / E-mail: luanbernardo@hotmail.com / Tel.: (27) 99796 - 6452
PPGAdm	Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, Vitória-ES, CEP 29.090-075, Campus Goiabeiras, CCJE, ED VII, Telefone: 4009-77-12, E-mail: ppgadm@gmail.com

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

SOBRE O ENTREVISTADO

- 1) Como foi a sua trajetória profissional, incluindo **formação e experiências**, antes de assumir o cargo de Secretário/Subsecretário?
- 2) De que modo ocorreu a sua **entrada no cargo** de Secretário/Sub-Secretário, e ao serviço público no geral, e há quanto tempo você o exerce?
- 3) O que faz um Secretário/Subsecretário? Quais são seus **papéis e atribuições**?

SOBRE OS TIPOS DE BARGANHA

- 4) De que maneira você nota a **influência do político eleito**, o Prefeito, sobre as suas atividades enquanto Secretário/Subsecretário?
- 5) Para além da influência do Prefeito, quais **os valores ou princípios** (morais, legais, técnicos, gerenciais e representacionais) de orientação que guiam suas atividades?

SOBRE AS DIMENSÕES DA BARGANHA

- 6) Como você percebe as **competências ou habilidades** demandadas de você em suas atividades diárias?
- 7) De que modo você entende o relacionamento de **lealdade ou responsabilidade** (ou de confiança) pactuado entre você como Secretário/Subsecretário e o Prefeito?
- 8) Como você interpreta as **retribuições recebidas** em consequência do exercício do seu trabalho, sejam salariais, subjetivas ou outras?

SOBRE AS MUDANÇAS E CONTINUIDADES

- 9) De que maneira você interpreta os **impactos desse momento de começo do mandato** nas suas atividades cotidianas, de forma geral, e na sua relação com o Prefeito, de modo específico?

APÊNDICE C - SUJEITOS DE PESQUISA

Sujeitos de Pesquisa	Área de Atuação	Tempo no Cargo	Vínculo Anterior	Vínculo Profissional
Secretário A	Direitos Humanos	Desde maio de 2016.	Setor privado	Cargo em comissão
Secretário B	Planejamento Estratégico	Desde o início de 2017.	Eleito no Legislativo municipal	Cargo em comissão
Secretário C	Esportes	Desde o início de 2013.	Comissionado no Executivo estadual	Cargo em comissão
Secretário D	Educação	Desde meados do primeiro mandato.	Função de confiança no Executivo estadual.	Cargo em comissão
Secretário E	Cultura	Desde o início de 2017.	Setor privado	Cargo em comissão
Subsecretário A	Segurança	Desde agosto de 2016.	Função de confiança na mesma Secretaria.	Função de confiança
Subsecretário B	Segurança	Desde o início de 2017.	Função de confiança na mesma Secretaria.	Função de confiança
Subsecretário C	Comunicação	Desde o início de 2017.	Comissionado no Legislativo municipal	Cargo em comissão
Subsecretário D	Direitos Humanos	Desde os fins de 2016.	Comissionado em outra Secretaria do mesmo Governo.	Cargo em comissão
Subsecretário E	Planejamento Estratégico	Desde meados de 2015.	Função de confiança no Executivo estadual	Cargo em comissão
Subsecretário F	Educação	Desde o início de 2013.	Função de confiança no mesmo Governo.	Cargo em comissão
Subsecretário G	Cultura	Desde setembro de 2014.	Comissionado no executivo municipal	Cargo em comissão
Subsecretário H	Turismo	Desde meados do primeiro mandato.	Setor privado	Cargo em comissão
Assessor Executivo A	Comunicação	Desde o início de 2013.	Efetivo no governo federal	Cargo em comissão
Assessor Executivo B	Planejamento Estratégico	Desde o início de 2013.	Comissionado no Legislativo estadual	Cargo em comissão