

# **Capacidade Burocrática para a Implementação de Políticas: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada**

Celina Souza  
Pesquisadora do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH)  
Universidade Federal da Bahia

10º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)  
Belo Horizonte, 30/8-2/7 de 2016

## **Introdução<sup>1</sup>**

A qualidade da atuação das instituições do Estado depende, em grande medida, da gestão de seus recursos – financeiros, humanos, tecnológicos – e da efetividade da sua ação, ou seja, dos benefícios para o público-alvo. Dentre as instituições do Estado, a tarefa de formular e implementar políticas públicas cabe principalmente aos governos, onde se articulam três instituições do Estado: o Executivo, a burocracia e a administração pública. Este texto trata de uma dessas instituições – a burocracia - sob a ótica do conceito de capacidade do Estado.

Com diferentes abordagens e rótulos, o conceito de capacidade estatal foi objeto de tratamento teórico e empírico por autores como Mann (1984), Tilly (1981), Skocpol (1979; 1982; 1985), Evans et al. (1985), Chubb e Peterson (1989), Geddes (1994) e Grindle (2012; 2007; 1997).

Como se sabe, capacidade estatal é um conceito abrangente, envolvendo inúmeras dimensões, que não serão aqui detalhadas. É suficiente apenas lembrar que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia é uma das mais destacadas na literatura para prever o que acontecerá com uma política pública.

A análise da capacidade burocrática focalizará a esfera federal de governo, analisando a profissionalização, qualificação e forma de recrutamento dos quadros burocráticos de agências governamentais no Brasil e na Argentina, com o objetivo de investigar a capacidade de implementação de políticas.

Os objetivos específicos são:

- Analisar os processos de burocratização e a trajetória de construção de capacidade burocrática na Argentina e no Brasil.
- Calcular um Índice de Qualidade da Burocracia Brasileira (IQB) nas agências do governo federal responsáveis por quatro políticas de desenvolvimento: meio ambiente, infraestrutura, inovação e industrial.
- Captar e analisar a percepção de atores políticos, burocráticos e sociais sobre a qualidade da burocracia federal da Argentina.

O trabalho aborda, portanto, dois temas. O primeiro é o processo de burocratização. O segundo é a capacidade burocrática do governo federal brasileiro nas quatro políticas de desenvolvimento selecionadas, assim como a capacidade burocrática do governo federal argentino no seu conjunto.

O trabalho está organizado da seguinte forma. A primeira parte detalha o desenho da pesquisa. A segunda aponta as contribuições da pesquisa para a formulação de novas políticas na esfera do governo brasileiro. A terceira apresenta os achados da pesquisa e está dividida em quatro seções: processo de formação do Estado e de burocratização no Brasil e na Argentina; montagem e resultados do Índice de Qualidade da Burocracia no Brasil e análise sobre quem é, o que faz e como é recrutada a burocracia na Argentina.

## **Desenho da pesquisa**

---

<sup>1</sup> Este projeto contou com a participação de Flávio Fontanelli, Karine Silva, Nubia Parra, Santiago Bustelo e Vinicius Tinoco. O texto foi originalmente publicado pelo Ipea. Esta versão apresenta algumas atualizações e revisões.

Os temas abordados incorporam duas dimensões, analisadas a partir dos referenciais teóricos abaixo referidos, que também implicam em diferentes estratégias analíticas e metodológicas.

A primeira dimensão é comparativa e está estruturada da seguinte forma. A partir da literatura existente, é analisado o processo de formação do Estado e das burocracias da Argentina e do Brasil. Essa comparação testa duas chaves explicativas sobre a relação entre formação do Estado e burocratização. A primeira é baseada em Silberman (1993), que mostra as escolhas políticas que moldaram a relação entre formação do Estado e burocratização. A segunda é o conceito de trajetória. Cada país começou sua trajetória de forma semelhante, mas os caminhos percorridos para o recrutamento da burocracia, particularmente a partir dos anos 2000, foram diferentes. A análise do processo de burocratização nos países selecionados incorpora, portanto, a dimensão política associada ao seu processo.

Importante ressaltar que abordagens comparativas são marcadas pelo desafio de selecionar quais dimensões melhor iluminam a comparação. Por essa razão, justifica-se as escolhas aqui feitas. No processo de burocratização da Argentina e do Brasil, foram selecionadas dimensões que podem capturar o grau de profissionalização e a qualidade da burocracia: formas de recrutamento, qualificação profissional, mecanismos de promoção interna e *accountability*. A justificativa para comparar os dois países é entender por que seguiram caminhos diferentes na forma de recrutamento de suas burocracias após a redemocratização e por que foi possível no Brasil romper com o recrutamento baseado em laços pessoais e/ou partidários, considerado recorrente nos países latino-americanos.

A segunda dimensão é a análise da qualidade da burocracia federal no Brasil e na Argentina. Enfatiza-se que a palavra qualidade é usada como um atributo e não uma valoração da burocracia. Esse atributo é mensurado pelas dimensões referidas acima. Os maiores desafios ao se estudar capacidade burocrática são a identificação de suas dimensões e a disponibilidade de informações. Sobre o primeiro desafio, as dimensões selecionadas serão detalhadas adiante. Sobre informações, registre-se a vantagem comparativa do Brasil em investigações sobre capacidade burocrática pela disponibilidade de dados online, diferente da Argentina. Por essa razão, foi realizada pesquisa de campo com a elaboração de um questionário para captar a percepção dos entrevistados sobre a burocracia argentina no seu conjunto.

No caso do Brasil, são duas as razões que explicam a seleção das quatro políticas acima mencionadas. A primeira é avançar para além dos principais trabalhos sobre o tema, que investigaram a capacidade da burocracia em agências voltadas para o crescimento econômico. A segunda deve-se ao objetivo do projeto de pesquisa INCT/PPED-IPEA, de investigar as vantagens comparativas do Brasil em políticas de desenvolvimento vis-à-vis os países que compõem os Brics, mais a Argentina.

Para analisar a capacidade burocrática do Brasil foi criado um Índice de Qualidade da Burocracia (IQB). A construção de índices de qualidade da burocracia é uma das variáveis explicativas mais utilizadas por organismos multilaterais e setores empresariais para subsidiar decisões alocativas, assim como por trabalhos acadêmicos para entender por que algumas políticas são mais bem sucedidas do que outras ou por que os países são mais ou menos capacitados para dar respostas à sua agenda de políticas públicas.

Se o Brasil conta com vários bancos de dados que disponibilizam informações sobre a burocracia federal, o mesmo não acontece na Argentina. Para contornar essa limitação e permitir a comparação entre o regime burocrático brasileiro e o argentino, foi elaborado um questionário aplicado a 18 entrevistados distribuídos entre políticos, burocratas, acadêmicos, membros de *think tanks* e sindicalistas. Parcialmente inspirado na pesquisa de Evans e Rauch (1999), o questionário tem 11 itens compostos de respostas alternativas fixas. Não foi solicitado aos

entrevistados que avaliassem a qualidade da burocracia, mas as perguntas focalizaram características descritivas que podem ser avaliadas de forma objetiva.

Esta pesquisa tem alguns aspectos inovadores. Do ponto de vista teórico, testa-se uma das hipóteses da literatura de que a capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências que formulam e implementam políticas. Isso é feito através da montagem do IQB do Brasil e do questionário sobre capacidade burocrática na Argentina. O IQB é um índice que permite comparar a qualidade da burocracia intra-agências e entre agências responsáveis por diferentes políticas. Além do mais, um índice como o IQB, ou qualquer outro, é o resultado do encadeamento de variações percentuais de alguma coisa que se queira medir. E o que se busca medir é como a qualidade da burocracia pode predizer o que acontecerá com a política pública.

A segunda contribuição teórica é o teste do argumento de Silberman (1993) de que a racionalização das burocracias foi um processo político e que, contrariamente ao que previa Weber, não ocorreu um modelo único de burocracia. Diferente das teorias que entendem a organização burocrática como uma resposta às complexidades técnicas e sociais das relações econômicas derivadas da industrialização e da urbanização, Silberman enfatiza que a construção de burocracias racionais foi a solução adotada por líderes políticos diante de situações de incerteza quando do advento das eleições e dos contratos. O desafio teórico desta pesquisa foi identificar a racionalidade política que guiou os processos de burocratização em dois países com trajetórias burocráticas semelhantes no início e diferentes após a redemocratização. Como argumentarei adiante, os atores políticos da redemocratização na Argentina e no Brasil tiveram agendas diferenciadas, com consequências sobre o sistema burocrático. À tese da racionalidade dos atores políticos como determinante do tipo de burocracia institucionalizada, foi adicionado o conceito de trajetória. A trajetória explica, embora apenas parcialmente, por que o Brasil foi capaz de rever a rota da forma de recrutamento da sua burocracia após a redemocratização, enquanto que na Argentina o antigo sistema permaneceu. A tese da racionalidade política, como se verá adiante, parece ser uma chave explicativa mais robusta.

Dessas opções teóricas, resulta um partido metodológico. A análise não é apoiada nos resultados das políticas (*outcomes*). Isso porque uma análise baseada em resultados não permite estabelecer relações causais entre capacidade burocrática e resultados das políticas. Nesse sentido, o apoio na literatura sobre capacidade estatal e não no esquema explicativo baseado em correlações foi a opção metodológica adotada. Assim, em lugar de analisar correlações entre *inputs* e *outputs* ou nos resultados das políticas (*outcomes*), a força explicativa da análise baseada no conceito de capacidade estatal está em mostrar que os atributos do Estado são complementados por mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidade burocrática é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos das políticas públicas e de transformar em ação os atributos do Estado.

Por fim, o desenho da pesquisa permite testar novas hipóteses sobre o impacto da capacidade burocrática na formulação e implementação de políticas públicas. Permite também abrir nova agenda de pesquisa com foco em políticas além das de crescimento econômico.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa aporta as seguintes contribuições. A primeira é que, diferentemente do Bersch et al. (2013), o IQB do Brasil não inclui todos os servidores, mas apenas os que participam da formulação e execução de políticas e os ocupantes dos cargos em comissão DAS 4, 5 e 6, dado que um dos objetivos é investigar a qualidade e a profissionalização dos servidores que participam da formulação e da implementação de políticas de desenvolvimento.

A segunda é que o IQB destaca a importância dos servidores generalistas (gestores governamentais) devido à complexidade que hoje caracteriza o território das políticas. Em

outras palavras, a nova burocracia profissional no Brasil e na Argentina combina características dos modelos anglo-saxão, ou seja, formação generalista, com o francês, especialização.

A terceira é que foi ampliado o número de participantes da pesquisa sobre a qualidade da burocracia argentina. A montagem do questionário e a seleção das dimensões que compõem o IQB foram inspiradas em Evans e Rauch (1999), Evans (1992) e Peters (1995) e adaptadas às características políticas e burocráticas dos dois países. Além do mais, o questionário aplicado na Argentina foi construído com dimensões similares às utilizadas no IQB do Brasil, permitindo, assim, a comparação entre os dois países. Ao montar o IQB do Brasil, a pesquisa cria uma metodologia aplicável à análise de outras políticas e/ou conjuntos de políticas.

A quarta é que, ao descrever e analisar o processo de burocratização na Argentina e no Brasil, a pesquisa aporta conhecimento ainda pouco sistematizado sobre a relação entre regimes políticos e processo de burocratização.

A quinta é o aproveitamento da grande disponibilidade de informações sobre a burocracia brasileira, permitindo atualizar análises anteriores sobre suas características, tais como aparelhamento partidário, patronagem e/ou insulamento.

Pelo fato de a pesquisa ter vários aspectos inovadores e porque faz uso do conceito de capacidade estatal, ainda pouco testado na literatura brasileira, é útil lembrar que seus achados são *proxies* sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas. É preciso lembrar também que capacidade estatal em geral e a burocrática em particular é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos.<sup>2</sup>

#### **Caráter *policy-oriented* da pesquisa para os formuladores de políticas no Brasil**

O IQB foi construído com o objetivo de fornecer informações que podem subsidiar decisões na esfera federal, permitindo comparar a qualidade da burocracia intra-agências e entre agências responsáveis por diferentes políticas. O conhecimento sobre onde existe menor qualidade burocrática permitirá ao decisor saber o que precisa ser feito para melhorar a qualidade das políticas e corrigir seus rumos. Isso porque o IQB é capaz de identificar as agências que podem estar enfraquecidas no seu papel em função de sua relativa fragilidade burocrática. O IQB também permite comparar a burocracia que formula e/ou implementa diferentes políticas como uma das variáveis explicativas sobre por que algumas políticas são tecnicamente mais aparelhadas do que outras, oferecendo aos decisores um diagnóstico mais abrangente e sistematizado sobre o papel da burocracia nas quatro políticas.

Em síntese, a pesquisa permite:

- Contribuir para o melhor entendimento sobre as vantagens comparativas do Brasil ou seus entraves, indo além do uso de indicadores quantitativos ou de descrições.
- Entender melhor por que algumas políticas, regras e leis “pegam”, ou são implementadas, e outras não, a partir de evidências que apontem para mudanças de rumo.

#### **Formação do Estado e processo de burocratização na Argentina e no Brasil**

Formação do Estado e capacidade estatal são faces da mesma moeda, ou seja, como o Estado se formou condiciona sua capacidade. Por isso, algumas referências devem ser feitas sobre o tema da formação do Estado na América Latina. A agenda de investigação sobre formação do Estado e capacidade estatal teve início com os trabalhos de Tilly (1981; 1985; 1996) sobre a

---

<sup>2</sup> Exemplos sempre citados são a área diplomática e as Forças Armadas.

relação entre guerra, tributação e centralização de poder na Europa. O argumento é que os instrumentos utilizados para a preparação das guerras produziram não só a centralização do poder, mas também capacidades, principalmente a de tributar, que, por sua vez, requer a construção de uma máquina burocrática.<sup>3</sup> As diferentes trajetórias percorridas por cada Estado (maior ou menor capitalização, maior ou menor resistência popular ou oligárquica, diferentes formas de violência organizada etc.) explicam as variações de “autonomia” e “capacidade”.

Apesar de Tilly advogar que sua teoria era aplicável apenas aos países europeus, Centeno (1997) e Enriquez e Centeno (2012) enfrentaram a tarefa de testá-la nos países da América Latina. Eles constataram a existência de Estados fracos na região, explicada pela baixa tributação e baixa capacidade de coerção. O financiamento dos estados latino-americanos foi via royalties, tarifas aduaneiras, empréstimos externos e impressão de moeda. No entanto, guerras existiram na região, mas, diferentemente da Europa, não foram interestatais ou totais. Centeno (1997) sugere a validação da teoria de Tilly para a América Latina, mas ressalva que o circuito extrativo-coercitivo ocorreu com menor intensidade do que na Europa – gerando, pois, Estados mais fracos. O resultado do raciocínio é que os Estados latino-americanos seriam menos capazes de implementar políticas e de controlar seu território. A baixa intensidade do circuito de tributação e de coerção gerou Estados fracos e, por conseguinte, burocracias também fracas. Em síntese, na América Latina os Estados sobreviveram, mas não prosperaram nem criaram capacidades. Essa pode ser, a meu ver, a explicação para a burocratização tardia dos países da região.

No entanto, se burocracias foram constituídas na maioria dos países europeus no final do século XIX como consequência do esforço extrativo para o financiamento das guerras, surgiram padrões diferentes de racionalização burocrática. Foram também diversas as formas de racionalização do próprio Estado, assim como as relações entre Estado e sociedade. Se a autoridade tradicional não mais era o modo dominante, isso não significou que (a) a racionalização burocrática seguiu um caminho único, como previa Weber, e (b) as relações entre Estado e sociedade baseadas em vínculos personalistas tenham sido abolidas, inclusive nos países que já haviam institucionalizado regras democráticas e onde os partidos políticos já estavam em processo de consolidação.

Sobre os diferentes caminhos de racionalização burocrática, a contribuição de Silberman (1993) é seminal. Utilizando a perspectiva da escolha racional, Silberman buscou identificar a variável que teria condicionado tipos diferentes de carreira burocrática ao longo do século XIX, ou a geração de dois padrões de racionalização. Ou seja, por que surgiu uma burocracia que ele chama de profissional, ou uma racionalização orientada profissionalmente, e outra que ele chama de organizacional ou orientada pela organização. A que tipo de problema de organização do Estado a racionalização respondeu e por que a resposta seguiu caminhos diferentes; em outras palavras, qual a variável explicativa? Silberman argumenta que essa variação foi decorrente do tipo de incerteza enfrentada pelos governantes para assegurar sua permanência no poder. Os dois caminhos responderam a diferentes contextos políticos: um, de alta incerteza, gerou uma burocracia organizacional, e outro, de baixa incerteza, gerou uma burocracia profissional. Silberman mostrou, portanto, que a burocratização não foi uma resposta a mudanças ou a crises sociais ou econômicas, mas a questões políticas, assim como sua racionalização não seguiu um único caminho.

Silberman estudou quatro países – EUA, Inglaterra, Japão e França – classificando como burocracias profissionalizadas os dois primeiros e os dois últimos como burocracias organizacionais. Se o argumento de Silberman em relação a esses países é sustentado por evidências robustas, o mesmo não ocorre com a análise das burocracias dos países da América Latina. Para ele, nesses países as burocracias seriam frágeis devido à forma como os partidos

---

<sup>3</sup> Outras dimensões são: manutenção de um exército regular, criação de um sistema de crédito e um imaginário coletivo nacional que forje a identidade entre o indivíduo e o Estado.

políticos foram criados, sob a lógica das redes de interesses privados e patronagem, combinados com o sistema presidencial. Ou seja, a variável explicativa baseada no grau de incerteza política, ou na insegurança sobre a sucessão, não se aplicaria aos processos de burocratização nos países da América Latina.

O exposto acima abre espaço para investigar de forma mais profunda o processo de burocratização na Argentina e no Brasil, buscando respostas para (a) se trajetórias diferentes podem explicar decisões subsequentes sobre o recrutamento de seus servidores e (b) se ambos os países utilizaram o critério político-partidário-tecnocrático para o recrutamento da sua burocracia, por que o Brasil optou, nos últimos 15 anos, pelo recrutamento competitivo, enquanto a Argentina manteve o modelo tradicional.<sup>4</sup> A questão, aqui, é se diferentes formas de recrutamento a partir dos anos 2000 em países com uma agenda de desenvolvimento semelhante podem ser explicadas por diferentes motivações políticas geradas pela redemocratização.

A literatura sobre a burocracia nesses dois países tradicionalmente a analisou como territórios de patronagem, patrimonialismo, clientelismo, personalismo<sup>5</sup>, desconsiderando, nos seus argumentos, (a) as dimensões políticas dessas escolhas e (b) a existência de enclaves burocráticos em organizações que valorizavam o mérito e a competência.

Em qualquer país, o processo de burocratização é complexo e dinâmico. Sua principal característica é a construção de regras e procedimentos como forma de organizar as estruturas e o desempenho dos que atuam nas organizações. Central a esse processo é, por um lado, a formalização, a padronização e a impessoalidade das regras e, de outro, a hierarquia.

O estudo dos processos burocráticos e da burocracia teve início há mais de um século e é tributário dos trabalhos de Weber. A racionalização da burocracia foi um dos principais mecanismos através do qual a relação entre Estado e sociedade chegou a um novo equilíbrio ao fim do século XIX. Isso porque, para Weber, as burocracias seriam o último estágio da evolução das organizações sociais, abandonando o modo tradicional que regulava a ordem social a favor do chamado modo racional. As burocracias seriam o pré-requisito para o desenvolvimento do capitalismo pela sua “superioridade técnica”, isto é, sua eficiência na tomada de decisões a baixo custo e com menor fricção dada a existência de regras racionais que previnem a parcialidade. Também para Weber a burocracia é essencial nas democracias de massa pela multiplicidade e complexidade das tarefas que dela decorrem.

Entender melhor as trajetórias do processo de burocratização no Brasil e na Argentina nos ajuda a entender (a) se formas inicialmente semelhantes e depois diferentes de recrutamento da burocracia podem ser influenciadas por decisões tomadas no passado e se podem prever o que acontecerá com as políticas no futuro e (b) o papel da variável política, ou, na chave de Silberman, a racionalidade que gerou as escolhas dos atores políticos da Argentina e do Brasil.

Como anunciado, esta seção é baseada em dados secundários e utiliza tanto a literatura que compara os dois países como a que trata de cada um isoladamente. Do lado da análise comparada, os trabalhos de Sikkink (1991) e Grindle (2012) se destacam. O foco do primeiro é na influência da estrutura organizacional sobre as políticas de desenvolvimento do final dos anos 50 implementadas pelos governos Kubitschek e Frondizi e o do segundo é buscar entender o que tornou possível reformas que sinalizaram no sentido de um corpo burocrático selecionado mais por mérito do que por patronagem, em particular as estratégias adotadas pelos

---

<sup>4</sup> O’Donnell (1982) denominou este modelo de burocrático-autoritário para explicar o funcionamento dos governos durante os regimes militares que vigeram na América Latina a partir dos anos 60 do século passado.

<sup>5</sup> Neste texto essas palavras são usadas no sentido de designar um sistema em que a forma de ocupação dos cargos públicos é decidida discricionariamente por um “patrão”, de tal maneira que se torna a característica predominante do sistema.

reformistas, e a motivação dos atores políticos a favor de sistemas mais institucionalizados de emprego público. Em ambos os trabalhos, as autoras concluem pela importância dos legados do passado. Concluem, também, que instituições criadas durante o governo Vargas colocaram o Brasil em posição mais vantajosa no sentido de institucionalização de um sistema burocrático do que a Argentina.

Um dos pontos destacados por Sikkink (1991) é que naquele período e em ambos os países patronagem e meritocracia eram as gramáticas existentes. Segundo a autora, o que os distinguiu foi a existência no Brasil do que ela chamou de um pequeno setor “ilhado” instrumentalizado por JK para formular e executar sua política econômica.<sup>6</sup> Essa burocracia não era submetida a pressões políticas e era selecionada por critérios baseados no mérito, no conhecimento adquirido através de formação de nível superior e na competência técnica.

O cerne da avaliação de Sikkink (1991) para os resultados positivos da política desenvolvimentista de JK e para as dificuldades enfrentadas por Frondizi está na formação e qualificação dos servidores. Diferente da maioria dos trabalhos de autores brasileiros, Sikkink (1991) registra não apenas a importância do Dasp, mas mostra também que a capacitação dos quadros técnicos foi levada a cabo pela Escola Brasileira de Administração Pública – Ebap –, criada em 1952 na Fundação Getúlio Vargas para prover cursos de administração pública de nível superior, tarefa que não cabia ao Dasp. A Ebap contou, durante quatro anos, com a assistência técnica e financeira do governo dos EUA. A assistência incluía a vinda de especialistas em administração pública e bolsas de estudos para professores brasileiros estudarem nos EUA.<sup>7</sup> A Argentina começou a criar instituições voltadas para o aperfeiçoamento do servidor público logo depois, em 1957, com o *Instituto Superior de La Administración Pública* (Isap), mas sem os desdobramentos ocorridos no Brasil.

Além do esforço de capacitação dos servidores, o legado de Vargas de construção organizacional - Dasp, CSN, BNDE, Petrobrás - foi a coluna vertebral da burocracia insulada, enquanto que as criadas por Peron desapareceram após sua queda. Essa arquitetura institucional serviu de base não só para o período JK mas também para apoiar as políticas macroeconômicas de futuros governos, democráticos ou autoritários.

A conclusão de Sikkink (1991) é a seguinte: condições como a existência de instituições especializadas sólidas e duradouras, como o Dasp, a Ebap e as estatais, relativamente insuladas do jogo político, dotadas de formas de recrutamento, capacitação e promoção baseadas no mérito e que puderam manter pessoal qualificado, constituíram em aporte significativo para o êxito das políticas desenvolvimentistas no Brasil.

Grindle (2012) discute as instituições moldadas por patronagem em seis países desenvolvidos e em quatro da América Latina, inclusive Argentina e Brasil. Grindle chama a atenção para o fato de que desde o início do século XX, em muitos países da região já existia reconhecimento legal da carreira pública, a maioria exigindo concurso competitivo. No entanto, servidores continuavam sendo contratados sem concurso, embora os meios não fossem ilegais: os contratos eram regidos por leis trabalhistas, que não exigem concurso. A grande extensão de formas de patronagem na América Latina é explicada como um legado do passado colonial. Espanha e Portugal transferiram para suas colônias suas práticas de acesso ao setor público, condicionadas a critérios como raça e religião e não necessariamente competência, embora o controle da metrópole sobre a colônia era mais fraco no Brasil do que na América espanhola. No entanto, desde a metade do século XX Brasil e Argentina contavam com Estados relativamente fortes, com capacidade de gerar estratégias de industrialização e de prover alguns

---

<sup>6</sup> Este ponto é tratado por vários autores. Ver, por exemplo, Evans (1992), Santos (1979) e Schneider (1991).

<sup>7</sup> Mais tarde, o Programa Ponto IV continuou apoiando a Ebap, além de outras escolas de administração pública.

serviços sociais, assim como consolidaram suas identidades nacionais. A contribuição de Grindle é a de demonstrar, assim como fez Sikkink (1991), como os legados do passado condicionam reformas futuras, mas também por que reformas que buscam minimizar a patronagem ocorreram em alguns países e não em outros. Portanto, o que Grindle aponta em relação ao Brasil e à Argentina é que ondas reformistas sempre ocorreram, no Brasil mais do que na Argentina, mas essas ondas não consolidaram as reformas do setor público.<sup>8</sup>

Se concordarmos com as análises acima, como interpretá-las à luz da tese de Silberman de que diferentes formas de burocratização resultam de escolhas racionais dos políticos, condicionando, portanto, suas características? O processo de burocratização em moldes weberianos tomou impulso na Argentina e no Brasil em torno dos anos 50 do século XX, no momento em que ambos os países estavam sob a vigência de regimes autoritários, o que exclui o argumento da incerteza eleitoral. Permanece, portanto, o desafio de explicar a motivação política e a racionalidade sobre por que a constituição de uma burocracia weberiana foi mais bem sucedida no Brasil do que na Argentina após a redemocratização. Se a resposta está, em parte, na trajetória, esse conceito sozinho não dá conta de explicar fenômenos que estão sujeitos à decisão política. Por isso, argumento que a diferença entre Brasil e Argentina decorreu de decisões derivadas de agendas da redemocratização distintas. Como mostrado por Hagopian (1992), Kinzo (2001) e Souza (1997), a principal agenda no Brasil foi a construção de instituições democráticas e onde o acesso ao serviço público pela via do concurso se inseriu como forma de romper com a patronagem e para o cumprimento dos requisitos de uma democracia avançada. Essas bandeiras foram consagradas na Constituição de 1988. Já a Argentina optou por só reformar sua constituição em 1994 e sua agenda não se voltou para a reconstrução institucional, mas sim nos direitos humanos violados durante a ditadura militar. De forma simplificada, o Brasil olhou para o futuro e a Argentina para o passado.<sup>9</sup>

Os eventos políticos e as reformas do setor público que se seguiram aos governos de Vargas e Peron, ao interregno democrático dos anos JK e Frondizi e aos regimes militares dos anos 60 já foram descritos e analisados por vários autores, não cabendo revê-los aqui dado que o recorte temporal da pesquisa é o período recente, com as mudanças que resultaram do retorno ao regime democrático.

### **Burocratização na Argentina e Brasil após a redemocratização**

As ditaduras militares que varreram a América Latina a partir de meados do século passado deixaram para os novos regimes democráticos um legado de inúmeros problemas sociais, macroeconômicos, institucionais e políticos. O marco da restauração da democracia no Brasil foi a promulgação de uma nova constituição, em 1988, e na Argentina foi a eleição direta para Presidente, em 1983.

Se um dos principais objetivos da democratização é criar um sistema de governança democrática, a conclusão lógica é que mudanças devem ser feitas no aparato governamental para adaptá-lo à nova ordem. Como Reis e Cheibub (1996) ressaltam, a consolidação das novas

---

<sup>8</sup> Apesar de o livro de Grindle ter sido publicado em 2012, não existe referência sobre a transformação na forma de recrutamento do servidor público ocorrida no Brasil a partir dos anos 2000.

<sup>9</sup> Nos anos 80 do século passado, floresceu a chamada literatura da transitologia, representada pela coletânea organizada por O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986) e que focalizou as incertezas decorrentes da mudança de regime na América Latina. Mais tarde, os afiliados a essa literatura debateram as questões relativas à consolidação democrática e muitos mostraram pessimismo pelos legados do passado, isto é, dificuldade de submeter os militares ao controle dos governos democráticos, impossibilidade de romper com práticas clientelistas (Mainwaring, O'Donnell e Valenzuela, 1992) e, no caso brasileiro, grandes desigualdades sociais (Stepan, 1988). Essa literatura, apesar de sua pouca capacidade preditiva, nos mostra que a Argentina foi o único país da região cuja transição não foi pactuada com os militares (Agüero, 1992). Por isso, a primeira medida de impacto do novo regime foi julgar os militares envolvidos nos crimes praticados contra seus opositores.

democracias dependerá, até certo ponto, das relações entre burocracia e política. É nessa chave que podem ser entendidas as mudanças promovidas pela Constituição de 1988 no Brasil e as tentativas reformistas entre 1993 e 1996, na Argentina. Na Argentina, dessas reformas resultaram o fortalecimento do Sinapa (*Sistema Nacional de Profesión Administrativa*), criado em 1991, a realização de concursos e de programas de capacitação (Iacoviello et al., 2003).

As regras da nova constituição brasileira condicionaram as mudanças que ocorreram a partir dos anos 2000 no que se refere à forma de recrutamento da burocracia federal, ao passo que na Argentina não houve mudança. Do ponto de vista do recrutamento da burocracia, os constituintes de 1988 mantiveram a proibição de ingresso na carreira pública por via que não o concurso mas proibiram os contratos firmados através da CLT, com exceção dos contratos temporários. Essas decisões foram uma resposta ao diagnóstico de que o emprego público teria sido usado como instrumento de patronagem, sendo, portanto, antidemocrático. Dessa decisão resultou que milhares de servidores regidos pela CLT, portanto, sem estabilidade, passassem a gozar não só de estabilidade, mas também de aposentadoria integral.<sup>10</sup> Outra consequência foi que cerca de 45 mil servidores, a maioria recém incorporada ao regime estatutário, requereu aposentadoria. Entre 1988 e 1994, o número de servidores federais caiu de 705.548 para 587.802, parte pelas demissões durante o governo Collor e parte por aposentadorias. Por fim, o custo dessas aposentadorias foi alto, embora pouco percebido naquele momento por causa das altas taxas de inflação (Gaetani e Heredia, 2002). No entanto, períodos de transição de um regime e de um sistema para outro e as novas regras sobre os servidores públicos, são marcados por consequências não antecipadas e às vezes por altos custos de toda ordem.

A despeito das novas regras constitucionais, na transição política permaneceu a dificuldade de controlar a inflação, tirando da agenda a recomposição dos quadros burocráticos. A partir de 1994, com o sucesso do Plano Real e da estabilidade democrática, chega o momento de buscar formas para cumprir a nova regra constitucional. No entanto, e assim como no passado, nos anos iniciais pós 1988 conviveram várias modalidades de recrutamento da burocracia: concurso, expansão dos cargos em comissão, contratação via agências da ONU e contratos temporários. Ao longo das duas últimas décadas, contudo, a modalidade de recrutamento majoritária foi a de concursos competitivos e quase 300 mil novos servidores ingressaram no serviço público através da competição (Tabela 1).

#### *Tabela 1*

Assim como na Argentina, no Brasil conviveram diversos tipos de recrutamento da burocracia. Mas diferentemente da Argentina, o Brasil passou por duas grandes tentativas de reforma: o primeiro, com o Dasp, e o segundo com a Constituição de 1988, enquanto na Argentina essas tentativas não produziram efeitos subsequentes. A proposta do Sinapa, que sinalizou a reestruturação do sistema burocrático e a qualificação dos servidores, teve vida curta.

Vários eventos contribuíram para separar as duas burocracias a partir da redemocratização. O primeiro foi a decisão dos constituintes brasileiros de eliminar o acesso ao serviço público por outras vias que não o concurso, o que não ocorreu na Argentina. O segundo foi a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência, em 1994, e que tinha na sua agenda a chamada Reforma do Estado, onde a recomposição da burocracia era um dos objetivos. Na Argentina, foi eleito no mesmo período o Presidente Carlos Menem, mas uma das suas principais reformas foi reduzir o tamanho do governo federal (Wibbels, 2001), transferindo grande número de servidores para as províncias, assim como a prestação de serviços antes providos pela esfera federal. Significativo dessa decisão é o percentual de servidores distribuídos entre as três esferas de governo vis-à-vis o Brasil. Em 2012, na Argentina, 17,75% dos servidores eram federais, 20,13% municipais e 62,12% provinciais. Já no Brasil, a União contava com 18%, os estados com

---

<sup>10</sup> A estimativa é que entre 400 a 500 mil servidores passaram ao regime de estabilidade (<http://innomics.wordpress.com/2007/11/23/entrevista-com-francisco-gaetani/>).

40%, tendo reduzido sua participação entre 1992 e 2010 em 5%, e os municípios com 42%, tendo crescido 7% no período 2000-2012.

O terceiro evento foi a eleição no Brasil, em 2002, de um ex-sindicalista com compromissos com a expansão de direitos dos trabalhadores, inclusive os do servidor público, tradicional eleitor dos candidatos do PT. Na mesma época, foi eleito na Argentina um ex-governador, Nestor Kirchner, que fortaleceu a política de descentralização para as províncias.

O quarto foi o ativismo dos órgãos de controle administrativo e judicial, que julgaram inconstitucional a contratação de servidores através do Sistema ONU e a renovação por tempo indeterminado dos contratos temporários, situação inexistente na Argentina. Durante o governo Cardoso, a contratação de servidores por organismos internacionais foi extensa, embora não seja possível saber os números exatos pela inexistência de controles centralizados. Gaetani e Heredia (2000) os estimam em cerca de 8.000. No caso da Argentina, essas contratações são realizadas pelo Pnud, Bid e Banco Mundial e são mantidas até os dias atuais. Assim como no Brasil, é impossível conhecer o número exato de profissionais contratados por essas agências. Oszlak (2001) afirma que a Argentina é o país da América Latina que mais utiliza essa modalidade de contratação.

O quinto foi a intensidade das chamadas reformas estruturais de meados dos anos 90. Orlansky (1995) considerou o caso argentino como um dos mais “selvagens”, com impactos sobre a administração pública federal. Ambos os países se empenharam no que passou a ser conhecido como Reforma do Estado. No entanto, os objetivos e os papéis desempenhados pelos diversos atores durante o processo de reforma foram diferentes. A primeira diferença é que na Argentina em pouco mais de três anos (1989-1992) houve a descentralização total dos serviços de educação (exceto as universidades) e de grande parte da saúde do nível federal para as províncias. A intensidade desse ajuste pode ser compreendida a partir do processo de transferência dos servidores do nível federal para as províncias. Em 1985, os funcionários federais e os das províncias correspondiam a, respectivamente, 50% e 40% do total de empregados públicos; dez anos depois, esses números passam a ser de cerca de 15% federal e 65% provinciais (Cao, 2008). Entre 1989 e 1992 os servidores da Saúde e da Assistência Social passaram de 44 mil para 12 mil. No caso do Ministério da Educação o processo foi ainda maior: de 360 mil para 28 mil (Orlansky, 1995: 397).

Diversos trabalhos indicam que a velocidade e intensidade da descentralização sem coordenação prejudicaram o desenvolvimento do sistema administrativo-burocrático argentino. Alguns autores indicam a exaustão do sistema regulatório-federativo que transferiu às províncias atividades que já estavam deterioradas, tais como saúde e educação (Orlansky, 1995; Cao, 1998; Rubins e Cao, 2001). No Brasil, apesar da inicial desconfiança de vários analistas sobre as possibilidades da descentralização, a mesma só ocorreu efetivamente após a clara definição dos papéis dos três níveis de governo, mas, principalmente, após a modelagem da normatização e do financiamento das políticas sociais.

Nenhum desses eventos ocorreu na Argentina, deixando o recrutamento da burocracia semelhante ao que vigeu nos regimes anteriores, apesar de várias tentativas. Como informam Iacoviello et al. (2003), o sistema de emprego público foi objeto de várias mudanças desde 1992, com a edição da Lei de *Negociación Colectiva del Sector Público*, a criação do *Sistema Nacional de Profesión Administrativa*, a assinatura do primeiro acordo coletivo do setor público e a aprovação do *Marco de Regulación del Empleo Público*. No entanto, esse processo ocorreu de forma desordenada, produzindo inconsistências. Apesar desses esforços, permanece grande dispersão nos regimes de emprego público, a transformação dos servidores temporários em permanentes, a ocupação de cargos sem concurso para posições que exigem processo seletivo e a contratação via organismos internacionais (Iacoviello e Zuvanic, 2006).

Em contraponto à Argentina, no governo federal brasileiro convivem hoje três modalidades de ingresso no setor público. Uma é o cargo de confiança, com 22.376 nomeados em 2013, sendo que a maior concentração - 17.715 - está nos DASs 1 a 3. Esses cargos são ocupados por membros da coalizão política que governa, mas também por servidores de carreira e especialistas.<sup>11</sup> Tal como aconteceu com a profissionalização da burocracia pela via do concurso público, a ocupação de cargos de confiança passou a valorizar o servidor de carreira. Em 2005, o Decreto 5.497 determinou que 75% dos DASs níveis 1 a 3 e 50% do nível 4 passassem a ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. A segunda modalidade é a dos contratos temporários, regidos pela CLT e que, em 2007, representavam 5,7% do total de servidores. A terceira, e amplamente majoritária, é a de servidores regidos pelo Regime Jurídico Único. Em 2000, o total de servidores no RJU era de 864.408, sendo 536.321 civis. Em 2011, o número total era 984.33, sendo 635.743 civis. Na Argentina, os números disponíveis são ou contraditórios ou defasados. Por esta razão, optei pelos números informados por um dos entrevistados, Horacio Cao, considerado o maior especialista no tema. Segundo Cao, o governo federal tem aproximadamente 500.000 empregados, dos quais 150 mil pertencem às universidades e à área de saúde, 150 mil são militares, 100 mil são servidores das agências descentralizadas e 100 mil da administração direta centralizada. Desses últimos, 30 mil integram o Sinapa, ou seja, são permanentes, e 70 mil são temporários.

Na Argentina, desde a Constituição de 1957 a estabilidade dos servidores públicos é assegurada. Nos anos 80 vários cargos especiais foram criados, aumentando a diversidade de regimes. Com a eleição de Alfonsín (1983-1989), a reforma administrativa passou a focalizar a qualificação do servidor, com o objetivo de formar um corpo profissional para ocupar postos-chave na administração. Essa estratégia foi mantida nos anos 90, com a criação de um serviço público único. Para tanto, foi instituído o Sinapa. A despeito desses esforços, os analistas concordam que existe grande dispersão dos regimes de emprego. A tentativa de criar um sistema geral baseado no mérito através do Sinapa cobre apenas ¼ do total de servidores e está estagnado. A síntese é que o sistema burocrático argentino demonstra extraordinária resistência a mudanças. Demonstra também que o recrutamento da sua burocracia em bases competitivas não fez parte da agenda da redemocratização.

### **Qualidade da burocracia em perspectiva comparada: Brasil e Argentina**

Seja qual for a fonte dos dados, a burocracia brasileira aparece melhor posicionada do que a da Argentina.

#### *Tabela 2*

Pelo índice de meritocracia, que indica o profissionalismo no setor público e o grau em que os servidores estão protegidos de arbítrios, politização e *rent seeking*, o Brasil ocupa a melhor posição, com 90 pontos em uma escala de 0-100, e a Argentina a 5ª, com 55 pontos (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1600271>).

No ranking de Evans e Rauch (1999), construído há 15 anos, a Argentina obteve um *score* de 3.8%, abaixo da média da América Latina, e o Brasil 7.6.

As seções seguintes apresentam os dados atuais do Brasil e da Argentina.

### **Índices de Qualidade da Burocracia - Brasil**

O IQB foi construído com o objetivo de capturar as principais dimensões da qualidade da burocracia federal e foi calculado para quatro políticas de desenvolvimento. Buscou-se, com a construção desse indicador, destacar diferenças entre agências governamentais no que se refere à sua capacidade de participar da formulação e da implementação dessas políticas.

---

<sup>11</sup> Sobre o perfil dos ocupantes desses cargos durante o governo Lula, ver D'Araújo (2007).

Diferente de outros índices, o IQB foi desagregado em quatro grandes dimensões, duas delas subdivididas, que buscam mostrar diferenças entre agências e políticas:

1. Recrutamento
1. Formação
2. Promoção Interna
3. *Accountability*

A seleção replica o que autores como Evans (1992, 1995) e Peters (1995) identificam como indicadores do grau de qualidade e profissionalização da burocracia: recrutamento meritocrático; regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios e preenchimento dos altos cargos da burocracia através de promoção interna; relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, Ongs e controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com os políticos eleitos. A maioria dessas características foi transportada para as dimensões que compõem o IQB. Além desses, o IQB incorpora outro indicador: a existência ou não de gestores governamentais (EPPGG) nas agências pesquisadas.

Para a obtenção dos índices foram realizadas somas ponderadas dos índices obtidos nas variáveis selecionadas para cada uma das quatro dimensões. O IQB representa a soma dos índices calculados para cada variável, multiplicados pelos seus correspondentes pesos, discriminados abaixo na fórmula do seu cálculo. As ponderações utilizadas correspondem à importância relativa de cada variável e foram arbitradas de forma *ad hoc*. O resultado desse cálculo corresponde ao índice geral de qualidade da burocracia.

O Quadro 1 relaciona as agências pesquisadas por tipo de política.

#### *Quadro 1*

##### *Base de dados*

Os dados do IQB provêm de fontes oficiais sobre os servidores públicos. A base primária provém do Portal da Transparência, disponibilizado pela Controladoria Geral da União. Da base de dados geral foram filtrados os servidores correspondentes às agências pesquisadas, constituindo-se uma base primária para a construção do índice e da qual foram obtidos os dados para a construção dos indicadores selecionados. A base contém cerca de 1 milhão de servidores ativos – civis e militares –, 299 agências e é atualizada mensalmente.<sup>12</sup> Cabe mencionar que algumas das agências incluídas no IQB não constam do Portal da Transparência por serem empresas públicas. Nesses casos, os dados foram obtidos nos relatórios de gestão dessas agências.

Apesar do grande número de informações contidas no Portal da Transparência, para a construção do resto dos indicadores do IQB foi necessário recorrer a outras fontes. Em relação ao nível de escolaridade a base de dados foi Boletim Estatístico de Pessoal, disponibilizado pelo MPOG ([www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br)) e complementado pelos relatórios de gestão de cada agência.

Para a construção dos indicadores relativos aos servidores Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), os dados foram obtidos do *site* do MPOG ([www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/seges/EPPGG\\_setembro\\_2012.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/seges/EPPGG_setembro_2012.pdf)). Para a construção do indicador de *accountability*, a base de dados é o Cadastro de Expulsões da Administração Federal disponibilizado no Portal da Transparência. A partir desses dados foi criado um indicador sintético – o IQB - semelhante ao IDH.

Dos cerca de 1 milhão de servidores do setor público federal e mais os das empresas, a pesquisa coletou e analisou os dados abaixo.

---

<sup>12</sup> O cadastro fornece dados relativos ao mês em que foi acessado, não contendo séries históricas. É, portanto, o retrato de um determinado momento.

### Tabela 3

Diferentemente do que fizeram Bersch et al. (2013), que criaram um índice e selecionaram 73 agências do Portal, todos os servidores dessas agências e todos os ocupantes de cargos DASs, esta pesquisa só inclui os servidores que participam da formulação e execução de políticas e os ocupantes dos cargos em comissão DAS 4, 5 e 6, dado que um dos seus objetivos é investigar a qualidade e a profissionalização dos servidores que participam da formulação e da implementação de políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, foram excluídos servidores que, mesmo com curso superior, exercem atividades-meio, a exemplo de médicos, contadores, advogados.

Também diferentemente de Bersch et al. (2013), esta pesquisa coletou dados de servidores que trabalham em empresas públicas e por isto estão fora do banco de dados do Portal, adicionando, assim, mais seis agências. No caso da política de inovação, foram incluídas INB e Finep e na de infraestrutura, Eletrobras, Cepel, EPE e Valec. Essas agências são consideradas fundamentais para as políticas de desenvolvimento e sem sua inclusão a investigação da qualidade da burocracia nas políticas selecionadas ficaria incompleta. Além do mais, três dessas empresas foram constituídas recentemente, apontando para uma nova estratégia do governo federal de criação de empresas e não de órgãos centralizados.<sup>13</sup>

Por fim, o IQB não incluiu a dimensão salarial dos servidores públicos vis-à-vis os do setor privado pelas seguintes razões. Primeiro, no índice de Evans e Rauch (1999) a dimensão salários competitivos foi significativa em apenas um país da amostra. Segundo, a carreira na esfera federal é, nas duas últimas décadas, objeto de desejo de graduados e pós-graduados, o que pode ser verificado pela alta concorrência em todos os concursos.

#### *Indicadores conforme dimensões*

Inicialmente, elaborou-se uma base de dados com indicadores que pudessem capturar a influência das quatro dimensões selecionadas na capacidade burocrática de formular e implementar políticas públicas. O Quadro 2 relaciona os indicadores calculados nesta pesquisa.

#### *Quadro 2*

A seleção dos indicadores busca capturar algumas das características da qualidade e da profissionalização da burocracia brasileira assinaladas pelos pesquisadores do tema. Assim, os dois indicadores da dimensão recrutamento – “contratos temporários” e “servidores requisitados” – apontam para a fragilidade ou para a sustentabilidade da burocracia que atua na política, ou seja, quanto maior o número de servidores nessas duas categorias, menor a capacidade burocrática da agência. O indicador que mostra o número de servidores generalistas - os gestores governamentais -, não incluído em trabalhos de outros autores, foi adicionado pela sua importância na estrutura da administração pública federal, gerando a hipótese de que quanto maior o número de gestores, maior será a capacidade burocrática da agência. Já o indicador que calcula a participação de especialistas na agência foi incorporado em razão das especificidades das políticas de desenvolvimento. Esses dois últimos indicadores – especialistas e generalistas – buscam dar conta da complexidade das tarefas a cargo do governo federal. O indicador promoção interna captura a participação de servidores de carreira nos altos cargos da burocracia. Nesse sentido, quanto maior a participação dos servidores de carreira nos cargos comissionados, maior será a dimensão meritocrática da agência. Por fim, o indicador *accountability* afere o maior ou menor cumprimento, pelos servidores das agências, das regras legais e administrativas.

---

<sup>13</sup> A INB foi criada em 2012, a VALEC em 2008 e a EPE em 2004.

Para o cálculo do IQB, utilizado como *proxy* da qualidade das burocracias responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento, selecionou-se os seguintes indicadores:

### Quadro 3

Ao agregar as agências por políticas, os indicadores IR1, IR2, IF1, IF2 e IA1 assumem valores que variam entre 0 e 1 e, por essa razão, foram utilizados seus valores originários. Entretanto, naqueles indicadores em que valores mais próximos da unidade sinalizavam menor qualidade da burocracia como em “Proporção de servidores com contrato temporário”, “Proporção de servidores requisitados” e “Proporção de servidores demitidos por processos administrativos”, utilizou-se a diferença entre a unidade e o valor observado para cada indicador.

O indicador “Ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira” foi convertido em um índice, assumindo valores entre 0 e 1. Para isto, utilizou-se como parâmetro um valor máximo da variável definido em 1,8 e um valor mínimo de 0,3. Nesse caso, quanto mais próximo do valor máximo definido, maior o impacto do índice na qualidade da burocracia.

Para a transformação do índice utilizou-se a seguinte fórmula:

$$IP1' = \frac{IP1obs - 0,3}{1,8 - 0,3}$$

Os indicadores, transformados em índices que variam entre 0 a 1 foram agrupados para as quatro políticas.

O IQB foi calculado da seguinte forma:

$$IQB = (1 - IR1) \times p_1 + (1 - IR2) \times p_2 + IF1 \times p_3 + IF2 \times p_4 + IP1' \times p_5 + (1 - IA1) \times p_6$$

Onde  $p_1, p_2, p_3, p_4, p_5$  e  $p_6$  referem-se aos pesos dos respectivos indicadores.

O Quadro 4 discrimina o IQB de cada política.

### Quadro 4

Como qualquer índice, o IQB permite uma classificação da qualidade da burocracia no sentido de um ranking. No entanto, e como todo índice agregado, o IQB geral não captura as diferenças no interior de cada política nem permite identificar se e onde existem fragilidades burocráticas. Além do mais, e como era de se esperar em função da quantidade de concursos realizados nas últimas décadas, a variação entre políticas é pequena. No entanto, diferenças começam a aparecer mais claramente quando o IQB é desagregado por dimensão (Tabela 5).

### Tabela 5

Na primeira dimensão de recrutamento – servidores com contratos temporários (IR1) – o meio ambiente aparece com o resultado mais alto – 0,504 -, seguido, de longe, pela infraestrutura – 0,226. No entanto, e como se verá adiante no caso do meio ambiente, o indicador é puxado para cima por duas das agências vinculadas ao MMA.

Na segunda dimensão de recrutamento – servidores requisitados (IR2) – a política que se distancia das demais é a de infraestrutura, puxada para cima por apenas uma de suas agências, a Elebrobras. Interessante notar que em função da estruturação do setor público em carreiras específicas e do volume de concursos nas últimas décadas, a requisição de servidores de outras agências, prática comum no passado, perdeu importância.

Na primeira dimensão de formação – participação dos gestores governamentais na agência (IF1) –, a política industrial conta com o maior número, com proporção superior às agências que compõem as políticas de infraestrutura e inovação.

A participação de especialistas (IF2) é significativa no meio ambiente, com uma proporção de 0,826 enquanto a infraestrutura apresenta reduzida proporção – 0,279. A inovação apresenta a segunda melhor proporção entre as políticas – 0,647. Cabe ressaltar que das quatro políticas, as de meio ambiente dentro do MMA, a industrial e a de inovação contam com carreiras específicas e promoveram vários concursos nas últimas décadas. A exceção é a infraestrutura.

Em promoção interna, a infraestrutura é a que apresenta o melhor indicador, seguida do meio ambiente, industrial e inovação.

Na dimensão *accountability*, a política de inovação aparece como a única em que nenhum dos seus servidores foi demitido por processo administrativo. Já as agências da política de meio ambiente têm um percentual relativamente alto de servidores demitidos (0,018).

As tabelas seguintes desagregam as dimensões por agência/política.

#### *Tabela 6*

A tabela mostra a relativamente alta proporção de servidores com contratos temporários no MME, no MT e em duas agências do meio ambiente – ICM e Ibama. Mas essas são situações atípicas. Como enunciado acima, número relativamente alto de temporários aponta para a fragilidade da burocracia que atua na política. A contratação temporária, no entanto, pode ser justificada quando crescem as atribuições da agência, o que não parece ser o caso. Discutir se a proporção relativamente alta de temporários tem repercussões na implementação das políticas foge aos objetivos desta pesquisa. No entanto, explicações sobre por que essas agências saem do padrão das demais podem ser encontradas na principal característica comum às essas agências: algumas não contam com carreiras específicas ou a criação da carreira ocorreu apenas recentemente. O MME não criou, até o momento, carreira específica, sendo seus atuais 49 servidores de nível superior integrantes do PGPE. O MT instituiu a carreira de analista em infraestrutura, mas os concursos foram iniciados apenas em 2007. A política de infraestrutura, da qual participam o MME e o MT, tem sofrido críticas de toda ordem pela dificuldade de dar conta dos gargalos infraestruturais do país. Possivelmente por essa razão, ou seja, para melhorar a capacitação da burocracia de infraestrutura, o governo está atuando com duas estratégias. A primeira, a criação, em 2012, da carreira de Especialista em Infraestrutura Sênior, com 84 cargos, com o objetivo de apoiar as políticas de infraestrutura viária, saneamento, energia, produção mineral, comunicação e desenvolvimento regional e urbano. Tal como acontece com o cargo de gestor governamental e diferente das carreiras específicas, esses especialistas não são vinculados aos ministérios setoriais, mas integram a estrutura do MPOG, responsável por sua distribuição entre as agências. A segunda estratégia é a de criação de novas empresas. Este é o caso da Valec e da EPE, ambas para atuar na área de infraestrutura viária. O Ibama criou a carreira de Analista Ambiental, e seu primeiro concurso, para 108 vagas, só foi realizado em 2012. O ICM não conta com carreira específica.

Apesar do aumento significativo no número de servidores concursados nas últimas décadas, a proporção de servidores com contratos temporários ainda é grande nas agências mencionadas acima – 0,47 no Ibama, 0,70 no ICM, e no MME e MT os temporários superam os servidores do RJU, como mostram as Tabelas 9 e 11 abaixo. A opção de não criar carreiras específicas para todos os órgãos da administração pública ou de não realizar concursos periódicos para todos os cargos pode ter custos na implementação da política e no compromisso do servidor com a agência. Não parece ser coincidência o número relativamente alto de servidores do Ibama demitidos – 0,03 (Tabela 8 abaixo). Importante lembrar, no entanto, que o sistema de concursos competitivos é uma salvaguarda, embora insuficiente, para a diminuição da captura dos interesses públicos pelos privados pelos custos da perda de um emprego público com

estabilidade. Isso pode ser particularmente sensível em agências como o Ibama, responsável pela fiscalização de grandes áreas objeto de interesses conflitantes de poderosos grupos econômicos. No entanto, em uma agência como o ICM, encarregada da fiscalização de parques, o grande número de temporários pode não ter o mesmo significado que tem no Ibama, pela natureza do serviço prestado.

#### *Tabela 7*

A participação de generalistas na estrutura dos ministérios é significativa no MME – 0,11 -, seguido do MMA -0,08 - e MDIC – 0,07. Os gestores governamentais são selecionados por um dos concursos mais competitivos da carreira federal e estão entre os melhores remunerados. A alta participação desses gestores no MME pode compensar o seu também alto número de servidores temporários.

A existência de carreiras específicas mostra outra variação entre as agências – as proporções são relativamente baixas no MME – 0,04 - e no MT – 0,01 (Tabela 11). Na direção oposta, está o MMA, com 0,96 dos seus servidores concursados para carreiras específicas.

Uma importante distinção entre generalistas e especialistas está na sua remuneração. Em maio de 2013, o salário inicial do gestor governamental era R\$ 13.608,81, o do gestor ambiental do Ibama com nível superior, R\$ 5.867,48, e o do analista de infraestrutura de transporte com nível superior, R\$ 8.369,83. No entanto, os especialistas em infraestrutura vinculados ao MPOG têm salário inicial de R\$ 12.195,82. Tais números apontam para um dos possíveis problemas de atração dos quadros para carreiras específicas: dado que a todos é exigido nível superior de escolaridade e que podem participar do concurso de gestor candidatos com qualquer tipo de formação, por que os melhores concorrentes optariam por carreiras específicas? Em outras palavras, as carreiras específicas têm níveis salariais menos atrativos, diminuindo os incentivos à participação dos “melhores”. Pode ter sido esta avaliação que levou o governo a criar a carreira de especialista em infraestrutura com salário muito acima da carreira específica do MT e de instituir duas novas empresas públicas.

#### *Tabela 8*

Sobre a dimensão valorização do servidor, ou seja, servidores de carreira que ocupam os DASs 4, 5 e 6, todas as agências têm servidores ocupando cargos comissionados, mostrando tanto a qualidade dos concursados, que galgam cargos mais altos, como também uma política de promoção interna. No caso dos ministérios, essa dimensão é particularmente significativa no MME e no MMA e menor no MT e MDIC.

Na dimensão *accountability*, os índices são baixos, ou seja, o número de servidores demitidos é pequeno. No entanto, e pode não ser coincidência, as agências que apresentam números maiores de demissões são as que não têm carreira específica (Suframa) ou que as têm há pouco tempo (Ibama) e para as quais não são realizados concursos periódicos.

As quatro tabelas abaixo desagregam os dados acima por tipo de política.

#### *Tabela 9*

#### *Tabela 10*

#### *Tabela 11*

#### *Tabela 12*

Os dados mostram que pelos critérios de Evans (1992) e Peters (1995), a burocracia brasileira possui hoje a maioria das características de uma burocracia weberiana. Em menos de 20 anos ocorreu uma mudança radical na forma de recrutamento, no nível de escolaridade e na remuneração dos servidores federais. Entre essas mudanças, a de maior impacto foi a substituição dos sistemas de patronagem ou de insulamento pelo de recrutamento competitivo

baseado no mérito. Tal mudança se insere no principal compromisso dos constituintes de 1988, de fortalecimento do sistema democrático.

Se o IQB aponta para a relativamente alta qualidade da burocracia brasileira vis-à-vis os períodos anteriores e em perspectiva comparada, essa qualidade não se distribui de forma uniforme, como prediz a literatura. Se a qualidade de uma burocracia pode predizer o que acontecerá com a política pública e se é condição necessária, embora não suficiente, para que os governos implementem decisões, o IQB das políticas de desenvolvimento permite chegar às seguintes conclusões e indicar caminhos para mudanças.

Em primeiro lugar, há uma enorme vantagem comparativa dos *policy makers* brasileiros vis-à-vis os dos demais países no sentido da disponibilidade de informações online. Se o objetivo é dar transparência às atividades do governo, a disseminação de dados também permite conhecer melhor e mais rapidamente o que precisa ser mudado ou aperfeiçoado.

Em segundo lugar, a proporção de servidores temporários sinaliza para a ainda não consolidação de algumas carreiras. A influência dessa dimensão sobre a capacidade burocrática das agências, no entanto, não é homogênea. Isso quer dizer que em agências que desempenham atividades relacionadas a conflitos de interesses, como o Ibama, a influência da forma de contratação temporária sobre a capacidade burocrática é maior do que a do ICM, que fiscaliza os parques nacionais.

Em terceiro lugar, surge a prioridade dada pelo governo federal às agências das políticas industrial e de inovação. Não só através da realização de concursos anuais como pela estruturação de suas carreiras, contribuindo para que a qualidade dessas duas burocracias no agregado seja a mais alta. Além disso, a política industrial é a que conta com a maior participação de gestores governamentais, confirmando sua importância no contexto do serviço federal. Em contraste, várias carreiras da política de infraestrutura ou foram estruturadas muito recentemente, assim como a do Ibama, ou ainda não foram objeto de estruturação. Em relação às carreiras, um dos principais achados desta pesquisa foi a diferença salarial entre elas, tornando algumas, especialmente as de infraestrutura, pouco atrativas para os melhores candidatos.

Em quarto, o IQB mostrou que algumas agências têm uma política de promoção interna mais vigorosa do que outras. Este é o caso do MMA.

Por fim, o IQB apontou duas tendências recentes na constituição de novas burocracias. A primeira é a da criação de empresas públicas, principalmente na infraestrutura. Essa tendência pode ser uma resposta aos altos custos de transação dos concursos públicos. Se a seleção por mérito é consequência do diagnóstico de que o setor público brasileiro era capturado pela patronagem, portanto, antidemocrático, essa seleção tem custos de toda ordem, inclusive no que diz respeito à sua judicialização. Importante registrar que assim como no passado com empresas como Petrobras e BNDES, o ingresso nas novas empresas públicas se dá por processo seletivo, portanto, meritocrático. O que parece começar a se firmar é o crescimento dessas modalidades – empresas e regime da CLT -, embora mantendo a obrigatoriedade do processo seletivo competitivo. A segunda tendência é a da criação de novas carreiras nos mesmos moldes da do gestor governamental, que contam com salários acima das carreiras específicas e são vinculados ao MPOG, que os redistribui entre os ministérios. Já estão nesta categoria, sete tipos de carreiras. Essas tendências apontam para a capacidade de adaptação do sistema burocrático instituído em 1988, embora sem abandono do caráter meritocrático da seleção para a carreira pública.

### **Quem é, o que faz e como é recrutada a burocracia na Argentina**

As perguntas que compuseram o questionário aplicado a 18 entrevistados foram parcialmente inspiradas no questionário de Evans e Rauch (1999) e nas dimensões do IQB-Brasil. A avaliação

*ex-post* do questionário mostrou consistência nas respostas, mas, como esperado, em algumas questões elas são condicionadas à posição institucional dos entrevistados. Como já mencionado, não foi possível investigar a qualidade da burocracia federal argentina por política de desenvolvimento, como no Brasil, mas sim no seu conjunto devido à falta de dados sistematizados. Isso impediu o cálculo de um índice sintético como o IQB. No entanto, a elaboração de um questionário padrão poderá permitir sua réplica em futuras pesquisas.

A pesquisa de campo foi realizada em Buenos Aires entre 12 e 17 de maio de 2013. Os resultados são apresentados a seguir.

#### *Proporção dos servidores do governo federal que entrou no serviço público via concurso*

##### *Gráfico 1*

A grande maioria - 82% - dos entrevistados afirma que menos de 30% dos servidores são selecionados por concurso. A diferença entre a percepção dos burocratas vis-à-vis a das demais categorias é alta. O legado da patronagem na América Latina fez com que a instituição do concurso público se tornasse em um dos objetivos mais perseguidos pelas ondas reformistas e seja uma antiga regra legal. No entanto, na maioria dos países que primeiro formaram suas burocracias em moldes weberianos o concurso público não é a regra, o que não exclui a escolha baseada em critérios meritocráticos. A seleção é feita por uma combinação de instrumentos que permitem avaliar a capacidade do futuro servidor. A ausência de concurso não significa que a atual burocracia argentina careça de capacidade nem que todos os cargos são objeto de patronagem. Os entrevistados afirmam que algumas agências se caracterizam por ter uma burocracia qualificada e muitas vezes recrutada através de concursos, como a dos Ministérios das Relações Exteriores, Fazenda e Educação. Em outras, a percepção é que não existe uma burocracia minimamente weberiana: Desenvolvimento Social e Saúde têm burocracias paralelas, ou seja, fora do regime do servidor público, e, nas palavras dos entrevistados, decadentes. Ministérios mais novos, como o de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva, contam com burocracias qualificadas e a maioria dos seus técnicos possui diplomas de pós-graduação. Agências antes consideradas de alta qualificação, como o Ministério da Economia e o Banco Central, perderam seus mais qualificados quadros nos últimos anos. Na verdade, ainda existe concurso para algumas carreiras, assim como para cargos pouco complexos, mais administrativos do que técnicos. Na percepção dos entrevistados, há hoje no governo federal uma estratégia que combina lealdade com formação qualificada. A lealdade não é exclusivamente partidária, mas pode ser também pessoal, segundo a maioria dos entrevistados. Nas palavras de um entrevistado, existe atualmente uma burocracia militante, ou seja, comprometida com o sucesso das políticas prioritárias do partido que governa. Mas esse militante não necessariamente carece de qualificação.

Diferente do Brasil, cargos de livre ocupação não têm número determinado nem requerem aprovação do Congresso. Assim como no passado e também no Brasil, na Argentina persistem as ilhas de excelência, e um exemplo é a Anses – *Administración Nacional de La Seguridad Social*. Tais ilhas são utilizadas não necessariamente no apoio à formulação de políticas, mas para viabilizar a implementação daquelas decididas pelos governantes como prioritárias, como foi o caso da AUH – *Asignación Universal por Hijo*.

Outros entrevistados reconhecem que os governos dos Kirchner apostaram no Estado como formulador e implementador de políticas, distanciando-se da estratégia dos governos anteriores de fortalecer o papel do setor privado na decisão alocativa. Mas recompor o Estado não é tarefa fácil e reconhece-se que às vezes o governo carece de competência para levar adiante algumas políticas. Há, afirmam muitos entrevistados, relativamente alta capacidade de decisão, mas baixa capacidade de implementação.

#### *Proporção de servidores com nível superior*

### *Gráfico 2*

Para o conjunto dos entrevistados, 46% percebem que entre 30-60% dos servidores possuem curso superior, mas para 50% dos burocratas entrevistados, 90% dos funcionários possuem nível superior de escolaridade. A diferença na percepção pode ser explicada pela posição institucional do entrevistado, ou seja, entrevistados que não são burocratas têm pouca convivência com as agências que formulam políticas.

#### *Proporção de servidores temporários*

### *Gráfico 3*

Do total dos entrevistados, 64% acreditam que entre 30-60% dos servidores têm vínculo temporário. Importante lembrar que, diferentemente do Brasil, a legislação argentina permite a contratação temporária sem limite de duração, o que acaba tornando seus ocupantes em servidores permanentes.

Em linhas gerais pode-se dizer que os funcionários permanentes ocupam cargos administrativos e os de nível técnico são temporários. Existe também a modalidade de contratação dos quadros técnicos via Pnud, Bid e Banco Mundial, tal como ocorreu no Brasil entre 1994 e 2000.

#### *Proporção de servidores que trabalham em tempo parcial*

### *Gráfico 4*

Tanto os burocratas como os demais entrevistados afirmam que menos de 30% dos servidores trabalham em tempo parcial. Isso significa que o emprego público na Argentina ocupa o tempo integral da grande maioria de seus servidores.

#### *Proporção de servidores especialistas versus generalistas*

### *Gráfico 5*

Dos entrevistados, 46% acreditam que entre 30 e 60% dos servidores são especialistas, mas também concordam que a inserção de especialistas muda de uma área para outra. Os servidores dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia (mesmo tendo perdido capacidade técnica nos últimos anos), Educação e Saúde têm certo nível de especialização. Em relação aos generalistas, o governo Alfonsín instituiu a carreira de agentes governamentais, com características semelhantes aos gestores governamentais brasileiros. Mais tarde, o governo Menem também os incorporou em áreas específicas de políticas. Segundo os entrevistados, o número desses agentes foi significativo, mas a carreira teve pouco prestígio e a maioria deixou o serviço público. A experiência argentina com a criação da carreira de generalista contrasta com a brasileira, onde o número de gestores governamentais cresceu, seus ocupantes têm uma das mais altas remunerações do setor público e ocupam cargos de confiança nas agências governamentais.

#### *Tempo médio que os servidores permanecem no cargo*

### *Gráfico 6*

Segundo 64% dos entrevistados, o tempo médio de permanência dos servidores públicos nos seus cargos é de entre 5 a 10 anos. Isso se explica pelo alto número dos contratos temporários, sujeitos, portanto, aos ciclos eleitorais. Essa característica também distingue a Argentina do Brasil, onde o emprego público para os concursados é vitalício após dois anos do ingresso.

#### *Expectativa de promoção interna*

### *Gráfico 7*

Como a amostra incorporou entrevistados não vinculados ao governo, 36% dos respondentes declararam que não sabem, mas 50% dos burocratas responderam que pode ser esperada a ascensão entre 2 a 3 níveis de promoção.

*Mobilidade entre o setor privado e o setor público*

#### *Gráfico 8*

A maioria percebe que a mobilidade entre os setores público e privado raramente acontece. Os salários no setor público eram tradicionalmente menores do que no setor privado, porém, na atualidade e por causa das negociações sindicais, a diferença entre os dois se reduziu, criando, portanto, um incentivo adicional para a permanência no setor público.

*Atração da carreira pública para os que cursaram as melhores universidades*

#### *Gráfico 9*

A grande maioria dos entrevistados – 73% - respondeu que a atração da carreira pública para os que frequentaram as melhores universidades depende das circunstâncias e dos incentivos oferecidos. Nesse sentido, o setor público compete com o setor privado.

*Servidores demitidos por denúncias*

#### *Gráfico 10*

Dos entrevistados, 91% reconhecem que raramente os servidores são demitidos por denúncias da mídia ou por investigação dos órgãos judiciais ou administrativos de controle da atividade burocrática. Essa situação difere da brasileira, que experimenta hoje um ativismo da mídia e das agências de controle interno e externo.

*Participação das agências na formulação de políticas*

#### *Gráfico 11*

Nesta questão existe grande divergência entre o que pensam os burocratas vis-à-vis as demais categorias: 75% dos primeiros afirmam que a agência participa da formulação, enquanto que 71% das demais categoriais acreditam que as agências raramente têm participação na formulação de políticas. A maioria dos entrevistados não burocratas acredita que, atualmente, o grande formulador de políticas é a Presidência. Algumas vezes as agências governamentais acabam sabendo através da mídia das políticas anunciadas para a área, como foi o caso da AUH e da nacionalização da AFJP – *Administradores de Fondos de Jubilaciones e Pensiones*. Algumas decisões são tomadas em função do *timing* político e com pouca avaliação técnica. Algumas agências também estão esvaziadas no seu papel na formulação. Este é o caso do meio ambiente, onde o principal cargo de especialista é o de advogado, mostrando sua pouca atuação na política e mais no cumprimento dos trâmites legais.

A síntese que pode ser feita em relação à burocracia argentina é que sua forma de recrutamento não sofreu mudança com a redemocratização e que associar concursos competitivos ao regime democrático não esteve nem está na agenda dos governantes. A inexistência de concursos, ou de critérios seletivos baseados na competição, e a existência de diferentes regimes que regem os servidores públicos argentinos não significam, necessariamente, a sobrevivência da patronagem. Como informaram os entrevistados, se laços pessoais e não o acesso ao emprego público por meio de processo seletivo, é a forma de ingresso no serviço público, eles são associados a critérios de conhecimento técnico. No entanto essa forma de recrutamento aponta para a instabilidade burocrática quando ocorre mudança no partido que governa. A análise da Argentina também mostrou que tentativas foram feitas para profissionalizar a burocracia, mas elas foram pouco apoiadas pelos governantes, tendo vida curta.

## Considerações finais

Esta pesquisa levantou informações sobre a trajetória da burocracia dos governos federais do Brasil e na Argentina. No caso do Brasil, construiu-se um índice inédito sobre a qualidade daquela que participa da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento. No caso da Argentina, um questionário cobriu a lacuna de dados sistematizados. A análise foi modulada pelo conceito de capacidade do Estado, apoiando-se, também, na literatura sobre formação do Estado e sua relação com o processo de burocratização.

Foram aportadas as seguintes contribuições. Do ponto de vista teórico, confirmou-se uma das hipóteses da literatura de que a capacidade burocrática não é distribuída uniformemente entre as agências governamentais, tanto no Brasil como na Argentina. Foi debatida também a aplicabilidade do conceito de dependência de trajetória em situações sujeitas à decisão política. Esse foi o caso da deliberação dos constituintes brasileiros de mudar a forma de recrutamento da burocracia como resultado da redemocratização, enquanto o mesmo não ocorreu na Argentina. Embora existam robustas evidências de que o sistema burocrático brasileiro e as empresas criadas no regime Vargas foram mais sólidas e resistentes do que as do peronismo, a capacidade explicativa baseada na trajetória é limitada para elucidar por que o Brasil seguiu um caminho e a Argentina outro.

Do ponto de vista empírico, mostrou-se que a qualidade da burocracia brasileira é alta, mas que quando o índice é desagregado em dimensões, algumas agências governamentais ainda apresentam deficiências, particularmente em uma das características de uma burocracia profissional, ou seja, a existência de carreira estável. No caso da Argentina, as respostas dos entrevistados mostram que a redemocratização não mudou a forma de recrutamento da burocracia, mantendo as características do passado, ou seja, um sistema burocrático que carece dos requisitos weberianos. Os servidores argentinos são regidos por diversos regimes jurídicos e a maioria é recrutada com base em laços pessoais e/ou partidários. Isso não significa, todavia, que o governo argentino não possua capacidade de formular e implementar políticas, mas sim que essa capacidade é restrita a políticas consideradas prioritárias pelos que ocupam o Executivo. A burocracia argentina também carece de regras e procedimentos capazes de diminuir incertezas, ficando submetida aos ciclos eleitorais.

O argumento para explicar a diferença encontrada entre os dois sistemas burocráticos nas últimas décadas é baseado na diferença da agenda da redemocratização e no *timing* das reformas institucionais e constitucionais. A elite brasileira buscou assegurar, pela via constitucional, a construção de instituições democráticas sólidas e onde a formação de uma burocracia weberiana se inseria. Na Argentina a redemocratização se concentrou na punição dos crimes cometidos durante a ditadura militar.

## Referências

- Agüero, Felipe (1992) "The military and the limits to democratization in South America", in Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo e Valenzuela, Samuel (eds.) *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 153-198.
- Bersch, Katherine, Praça, Sérgio e Taylor, Matthew (2013) "State capacity and bureaucratic autonomy *within* national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil". Trabalho apresentado em The Latin American Studies Association Conference, Washington, DC.
- Cao, Horacio (2008) "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. Trabajo presentado no XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov.
- Centeno, Miguel A. (1997) "Blood and debt: War and taxation in nineteenth-century Latin America", *American Journal of Sociology*, 102(6): 1565-1605
- Chubb, John e Peterson, Paul (eds.) (1989) *Can the government govern?* Washington: The Brookings Institution.
- D'Araujo, M. Celina (coord.) (2007) *Governo Lula: Contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- Enriquez, Elaine e Centeno Miguel A. (2012) "State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history", *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences* 1 (2): 130-162
- Evans, Peter B., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter B. (1992) "The state as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change". In Haggard S. e Kaufman, R. (eds.) *The politics of economic adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton University Press, pp. 139-181.
- Evans, Peter B. (1995) *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press, 1995.
- Evans, Peter e Rauch, James (1999) "Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth", *American Sociological Review* 64 (5): 748-765.
- Gaetani, Francisco e Heredia, Blanca (2002) "The political economy of civil service reform in Brazil: The Cardoso years". Document prepared for the Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Geddes, Barbara (1994) *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Grindle, Merilee (1997) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.
- Grindle, Merilee (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Grindle, Merilee (2012) *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hagopian, Frances (1992) "The compromised consolidation: The political class in the Brazilian transition", in Mainwaring, S., O'Donnell, G. e Valenzuela, J. (eds.) *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp. 243-293.
- Iacoviello, Mercedes, Zuvanic, Laura e Tommasi, Mariano (2003) "Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina". Trabajo presentado no VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

- Iacoviello, Mercedes e Zuvanic, Laura (2006) "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos," *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 6 (7): 45-92, Santa Fe, Argentina.
- Kinzo, Maria D'Alva (2001) "A democratização brasileira: Um balanço do processo político desde a transição", *São Paulo em Perspectiva* 15 (4): 81-102.
- Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo e Valenzuela, Samuel (eds.) (1992) *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mann, Michael (1984) "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results." *European Journal of Sociology* 25(02): 185-213.
- O'Donnell, Guillermo (1982) *El Estado Burocrático-Autoritário: 1966-1973, Triunfo, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editora de Belgrano.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe e Whitehead (eds.) (1986) *Transitions from authoritarian rule: Prospects for democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Orlansky, Dora (1995) "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993), *Cuadernos de Estudios Empresariales* 5: 375-403.
- Peters, B. Guy (1995) *The Politics of Bureaucracy*. Longman Publishers.
- Reis, Elisa e Cheibub, Jairo (1996) "Bureaucratic elite, political culture and democratization in Brazil", in Asmeron, H. e Reis, E. (eds.) *Democratization and bureaucratic neutrality*. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, pp. 219-238.
- Rubins, R. e Cao, Horacio (1998) "La reforma del Estado en las provincias argentinas: Una visión desde sus condicionantes estructurales", *Revista Venezolana de Gerencia* 3 (5): 19-32.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1979) "Relatório de pesquisa, centralização burocrática e renovação de elites: estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada", Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo.
- Schneider, Ben R. (1991) *Politics within the state: Elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sikkink, Kathryn (1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, Cornell University Press.
- Silberman, Bernard (1993) *Cages of reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: Chicago University Press.
- Skocpol, Theda (1979) *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda e Finegold, Kenneth (1982) "State capacity and economic intervention in the early New Deal", *Political Science Quarterly* 97 (2): 255-278.
- Skocpol, Theda (1985) "Bringing the state back in: Strategies of Analysis in current research", in Evans, Peter B., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, pp. 3-43.
- Souza, Celina (1997) *Constitutional engineering in Brazil: The politics of federalism and decentralization*. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press.
- Stepan, Alfred (org.) (1988) *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Tilly, Charles (1981) *As Sociology meets History*. New York: Academic Press.
- Tilly, Charles (1985) "War making and state making as organized crime", in Evans et al. (eds) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Tilly, Charles (1996) *Coerção, capital e Estados europeus: 990-1992*. São Paulo: Edusp.
- Wibbels, Erik (2001) "Federal politics and market reform in the developing world", *Studies in Comparative International Development* 36 (2): 27-53.