

Souza, Celina

**Working Paper**

## Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença

Texto para Discussão, No. 2035

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Souza, Celina (2015) : Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença, Texto para Discussão, No. 2035, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121628>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2035

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## CAPACIDADE BUROCRÁTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: QUANDO A POLÍTICA FAZ A DIFERENÇA

Celina Souza





### **CAPACIDADE BUROCRÁTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: QUANDO A POLÍTICA FAZ A DIFERENÇA<sup>1</sup>**

Celina Souza<sup>2</sup>

---

1. Este projeto contou com a participação de Flávio Fontanelli, Karine Silva, Nubia Parra, Santiago Bustelo e Vinicius Tinoco. Agradeço os comentários e sugestões dos pareceristas do Ipea.

2. Professora e pesquisadora do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj).

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Roberto Mangabeira Unger



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Ruy Silva Pessoa

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
APRESENTAÇÃO .....	7
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 DESENHO DA PESQUISA .....	9
3 AS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA PARA OS FORMULADORES DE POLÍTICAS FEDERAIS NO BRASIL.....	14
4 PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO E DE BUROCRATIZAÇÃO NA ARGENTINA E NO BRASIL .....	15
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	60
REFERÊNCIAS .....	61
APÊNDICE A .....	66



## SINOPSE

Este estudo analisa a capacidade burocrática dos governos federais da Argentina e do Brasil a partir do conceito de capacidade do Estado. Foram investigadas a profissionalização, a qualificação, as regras para promoção e a forma de recrutamento dos servidores. Este *Texto para Discussão* conclui que, embora a trajetória inicial de constituição do sistema burocrático tenha sido semelhante nos dois países, a forma de recrutamento da burocracia passou a ser diferente após a redemocratização. O Brasil cumpriu os requisitos da autoridade racional-legal weberiana – seleção via concursos competitivos e emprego com estabilidade –, enquanto a Argentina manteve o recrutamento baseado nos laços pessoais e/ou partidários e sem estabilidade. Isto não significa que a burocracia argentina careça de qualidade, mas, sim, que o sistema não cumpre ainda os requisitos weberianos de mérito e estabilidade. Essa diferença é explicada pelas agendas da redemocratização de cada país, que privilegiaram distintas questões.

**Palavras-chave:** capacidade burocrática; processo de burocratização; redemocratização; Argentina; Brasil.

## ABSTRACT

The study analyses bureaucratic capacity in Brazil's and Argentina's federal governments by applying the concept of state capacity. To capture the capacity civil servants the study investigated dimensions such as professionalization, qualification, promotion rules, and recruitment mechanisms for entering the civil service. The study shows that although both countries experienced the same trajectory in the early years of the construction of their bureaucratic systems and that access to civil service combined patronage and meritocratic patterns in the early 2000s, however, Brazilian political elites implemented a constitutional mandate determining that access to civil service was conditioned to competitive exams, making the system closer to Weber's rational-legal authority type. Argentina, in contrast, kept the selection of their civil servants based on personal and political ties. This does not mean that Argentina's bureaucracy lacks quality but they do not fulfill some of Weber's requirements such as stability and selection more based on merit rather than patronage. The study argues this difference is explained by different redemocratization agendas.

**Keywords:** bureaucratic capacity; bureaucratization; redemocratization; Argentina; Brazil.



## APRESENTAÇÃO

Este *Texto para Discussão* é parte integrante de um conjunto de artigos produzidos pela pesquisa intitulada Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada, conduzida por meio de uma parceria entre o Ipea e o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED).<sup>1</sup> A pesquisa teve como principal objetivo identificar vantagens institucionais do Estado brasileiro para a promoção de políticas críticas ao desenvolvimento por meio da análise comparativa com um grupo de países emergentes, quais sejam: Rússia, Índia, China, África do Sul e Argentina. Foram analisadas políticas públicas nas áreas de proteção social e mercado de trabalho, desenvolvimento industrial e inovação tecnológica, infraestrutura energética e licenciamento ambiental, e inserção e cooperação internacional. Além dessas, a pesquisa elegeu como objeto de estudo as competências das burocracias públicas, as relações entre Estado e sociedade, e o papel das coalizões políticas de apoio para a formulação e execução de estratégias de desenvolvimento. Com os resultados e achados proporcionados pela pesquisa, espera-se contribuir para o avanço das habilidades e competências do Estado brasileiro, especialmente do Poder Executivo, para definir objetivos e metas de desenvolvimento, bem como para implementá-los em parceria com a sociedade e o mercado.

## 1 INTRODUÇÃO

A qualidade da atuação das instituições do Estado – Executivo, dos três níveis de governo nos países federais como o Brasil, Legislativo, Judiciário, burocracia e administração pública – 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, nos quais 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.

---

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre de Ávila Gomide, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, e Renato Raul Boschi, coordenador do INCT/PPED.

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; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Chubb e Peterson (1989), Geddes (1994) e Grindle (1997; 2007; 2012).

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. Em outras palavras, na feliz síntese de Peter Evans (1992), trata-se da capacidade *de ação* do Estado. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são umas das mais destacadas na literatura para prever o que acontecerá com uma política pública. Dados os objetivos desta pesquisa, a análise da capacidade burocrática focalizará a esfera federal de governo, analisando a profissionalização, qualificação e forma de recrutamento dos quadros burocráticos federais das agências governamentais no Brasil e na Argentina, com o objetivo de investigar a capacidade de implementação das 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: ambiental, industrial, de infraestrutura e de inovação; e
- captar e analisar a percepção de atores políticos, burocráticos e sociais sobre a qualidade da burocracia federal da Argentina.

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

Este texto foi organizado em outras quatro seções, além desta introdução. A segunda seção detalha o desenho da pesquisa, suas bases teóricas e escolhas metodológicas, e ressalta seus aspectos inovadores. A terceira aponta as contribuições da pesquisa para a formulação de novas políticas relacionadas à capacidade burocrática na esfera federal do governo brasileiro. A quarta trata do processo de formação do Estado e de burocratização no Brasil e na Argentina, apresentando os achados da pesquisa. Por último, a quinta seção traz as considerações finais deste estudo.

## 2 DESENHO DA PESQUISA

Os temas descritos anteriormente incorporam duas dimensões, analisadas a partir dos referenciais teóricos a seguir referidos, que também implicam diferentes estratégias analíticas e metodológicas.

A primeira dimensão é comparativa: a partir da literatura existente, é analisado o processo histórico de formação do Estado e das burocracias da Argentina e do Brasil. Esta comparação testa duas grandes chaves explicativas sobre a relação entre formação do Estado e processo de burocratização. A primeira é o estudo de 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 os foram distanciando ao longo do tempo no que diz respeito ao recrutamento da burocracia, particularmente a partir dos anos 2000. A análise do processo de burocratização nos países selecionados incorpora, portanto, a dimensão política associada ao seu processo.

Importante ressaltar que abordagens comparativas são sempre marcadas pelo desafio de selecionar quais dimensões e características melhor iluminam a comparação. Por essa razão, justificam-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* (responsabilização). 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 com o significado de um atributo, não se tratando de um adjetivo que valore a burocracia. Este atributo é mensurado pelas dimensões referidas anteriormente. 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 a disponibilidade de informações, o trabalho clássico de Evans e Rauch (1999) foi baseado em questionário respondido por, no máximo, quatro especialistas de cada país. A vantagem comparativa do Brasil em investigações sobre capacidade burocrática é a grande disponibilidade de dados *online*, diferentemente 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 federal argentina no seu conjunto (apêndice A). No caso do Brasil, são duas as razões que explicam a seleção das quatro políticas mencionadas – ambiental, industrial, de infraestrutura e de inovação. 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 mais geral do projeto de pesquisa INCT/PPED-Ipea, de investigar as vantagens comparativas do Brasil em políticas de desenvolvimento em relação à Argentina e aos países que compõem os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Para analisar a capacidade burocrática do governo federal brasileiro, foi criado um IQB. A construção de tais índices é hoje uma das variáveis explicativas mais utilizadas por organismos multilaterais e setores empresariais, para subsidiar decisões alocativas. É usado, igualmente, em trabalhos acadêmicos, para se entender por que algumas políticas são mais bem-sucedidas que outras ou por que os países são mais ou menos capacitados tecnicamente para dar respostas à sua agenda de políticas públicas. A maioria das pesquisas que compara capacidade burocrática entre países faz uso do International Country Risk Guide (ICRG); do Business and Environmental Risk Intelligence (Beri); do The Worldwide Governance Indicators (WGI); do Banco Mundial; e do Data.gov, administrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Department for International Development (Dfid) dos Estados Unidos, todos baseados na percepção dos respondentes dos *surveys*. Por serem índices agregados e às vezes mais instrumentalizados para criar

*rankings* sobre a posição dos países em relação à possibilidade de corrupção da burocracia, essas fontes não capturam inúmeras nuances.

Se o Brasil conta com vários bancos de dados que disponibilizam informações detalhadas sobre a burocracia federal, este não é o caso da Argentina. Para contornar essa limitação e permitir a comparação entre o regime burocrático brasileiro e o argentino, foi elaborado um questionário aplicado a dezoito entrevistados distribuídos entre políticos, burocratas, acadêmicos, membros de *think tanks* (centros de pesquisa) e sindicalistas. Parcialmente inspirado na pesquisa de Evans e Rauch (1999),<sup>2</sup> o questionário tem onze itens compostos de respostas alternativas fixas. Assim como procederam estes autores, 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 por meio da montagem do IQB do Brasil e do questionário sobre a 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. Neste caso, busca-se medir como a qualidade da burocracia pode prever 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, diferentemente do que previa Weber, não ocorreu um modelo único de burocracia, mas modelos distintos. Ao contrário 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

2. Esses autores criaram o que denominaram escala weberiana das burocracias dos países em desenvolvimento.

argumentaremos 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. Este 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 na Argentina o sistema permaneceu o mesmo do regime militar. A tese da racionalidade política, como se verá adiante, parece ser uma chave explicativa mais robusta.

A terceira contribuição é que esta pesquisa se distancia dos postulados da literatura norte-americana sobre burocracia, voltados, principalmente, para a discussão da sua autonomia *vis-à-vis* os políticos que governam. Tal literatura tornou-se a principal corrente das pesquisas sobre burocracia. Fortemente baseada na teoria da delegação, esta literatura é pouco aplicável aos regimes burocráticos constituídos no Brasil e na Argentina, uma vez que sua discussão empírica é a relação entre os congressistas e os burocratas, situação que não ocorre nesses dois países. Por essa razão, a opção teórica da pesquisa foi fazer uso do conceito de capacidade estatal, em particular do seu componente de política pública. Este componente diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Entre estes componentes, dois são objeto da pesquisa: *i*) o grau de profissionalização da burocracia e sua qualidade para investigar as condições em que políticas são formuladas, decididas e executadas; e *ii*) a trajetória do processo de burocratização.

Dessas opções teóricas resulta um partido metodológico. A análise da capacidade burocrática não é apoiada nos resultados das políticas (*outcomes*), pois 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 vez 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. Em outras palavras, 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 nas políticas de desenvolvimento e não apenas nas de crescimento econômico.<sup>3</sup>

Do ponto de vista empírico, a pesquisa aporta cinco contribuições. A primeira é que, diferentemente do trabalho de Bersch, Praça e Taylor (2013), que faz uso da vasta disponibilidade de dados sobre a burocracia brasileira, o IQB do Brasil não inclui todos os servidores. Este índice inclui apenas os que participam da formulação e execução de políticas de desenvolvimento e os ocupantes dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) 4, 5 e 6, dado que um dos objetivos é investigar a qualidade e a profissionalização destes servidores.

A segunda é que o IQB destaca a importância dos servidores generalistas (gestores governamentais) devido à complexidade que hoje caracterizam a formulação e a implementação de políticas. Em outras palavras, a nova burocracia profissional no Brasil e na Argentina combina características do modelo anglo-saxão (formação generalista) com o francês (especialização).

A terceira é que foi ampliado o número de participantes da pesquisa sobre a qualidade da burocracia argentina, assim como foi atualizado o IQB do Brasil.<sup>4</sup> 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), 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 a 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.

---

3. Evans e Rauch (1999), por exemplo, investigam a relação entre capacidade burocrática e crescimento econômico.

4. O questionário de Evans e Rauch (1999) foi respondido por três especialistas da Argentina e quatro do Brasil, cobrindo o período 1970-1990.

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.

Por terem vários aspectos inovadores e por fazerem uso do conceito de capacidade estatal, ainda pouco testado na literatura brasileira, é útil lembrar que os achados desta pesquisa são *proxies* sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas. É preciso lembrar também que a capacidade estatal em geral e a burocrática em particular são um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos.<sup>5</sup>

### **3 AS CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA PARA OS FORMULADORES DE POLÍTICAS FEDERAIS NO BRASIL**

Do conteúdo da pesquisa, foi construído um componente – o IQB – com o objetivo de fornecer informações que podem subsidiar decisões dos formuladores de políticas na esfera federal brasileira.

O IQB permite comparar a qualidade da burocracia intra-agências e entre agências responsáveis por diferentes políticas. O conhecimento sobre os locais em que existe menor qualidade burocrática permitirá ao formulador saber o que precisa ser feito para melhorar a qualidade das políticas e suas possibilidades de implementação. De acordo com a literatura, capacidade burocrática é uma das variáveis mais importantes, embora não a única, para avaliar a capacidade de um país de implementar políticas que sejam definidas por seus formuladores como prioritárias. O IQB permite, assim, extrair orientações de políticas, inclusive corrigir seus rumos, pois é capaz de identificar as agências que podem estar enfraquecidas no seu papel em função de sua relativa fragilidade burocrática, oferecendo evidências para a tomada de decisão. Este instrumento 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 que outras, oferecendo aos formuladores um diagnóstico mais abrangente

---

5. Exemplos sempre citados são a burocracia da área diplomática e a das Forças Armadas.

e sistematizado sobre o papel da burocracia na formulação e implementação das quatro políticas selecionadas.

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; e
- 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.

#### **4 PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO E 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 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>6</sup> Estados que melhor conseguiram executar essas atividades foram aqueles que melhor se colocaram no sistema competitivo e, no longo prazo, constituíram o que hoje chamamos de Estados modernos ou nacionais. 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 entre eles.

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

---

6. 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.

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. Apesar de ter havido guerras na região, estas, diferentemente das europeias, não foram interestatais ou totais. Centeno (1997) sugere, portanto, a validação da teoria de Tilly para a América Latina, mas ressalva que o circuito extrativo-coercitivo ocorreu com menor intensidade 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. No entanto, Centeno (1997) destaca o Brasil e o Chile como casos em que maior mobilização para a guerra gerou Estados relativamente mais fortes, impulsionados pela produção industrial doméstica de bens militares. Também destaca, entretanto, que os vencedores da Guerra da Tríplice Aliança (anos 1870) – Argentina e Brasil – aumentaram o tamanho do governo após a guerra. Em outras palavras, com maior ou menor ênfase, Centeno concorda que o esforço de fazer a guerra não impulsionou o fortalecimento dos Estados e sua debilidade relativa limitou o engajamento em conflitos de maior escala. Dessa forma, fatores históricos obstaculizaram o desenvolvimento da causalidade entre guerra, formação do Estado e geração de capacidade estatal na região. A baixa intensidade do circuito de tributação e de coerção gerou, portanto, Estados fracos e, por conseguinte, burocracias também fracas. Em síntese, na América Latina os Estados sobreviveram, mas não prosperaram nem criaram capacidades. Esta pode ser, a nosso ver, a explicação para a burocratização tardia dos países da região.

No entanto, se burocracias foram efetivamente constituídas na maioria dos países europeus no final do século XIX como consequência direta do esforço extrativo para o financiamento das guerras, surgiram padrões diferentes de racionalização burocrática. Não só isso, foram também diversas as formas de racionalização do próprio Estado. Na consolidação dos Estados modernos, as relações entre Estado e sociedade assumiram diferentes formatos e, se a autoridade tradicional não era mais o modo dominante, isso não significou que: *i*) a racionalização burocrática seguiu um caminho único, como previa Weber; e *ii*) as formas de relação entre Estado e sociedade baseadas em vínculos personalistas tenham sido abolidas, inclusive nos países que já haviam institucionalizado várias regras democráticas e onde os partidos políticos já estavam em processo de consolidação, como nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Sobre os diferentes caminhos de racionalização burocrática seguidos pelos países, a contribuição de Silberman (1993) é seminal. Utilizando a perspectiva da escolha racional, o autor 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. Procurou entender, portanto, por que surgiu uma burocracia que ele chama de profissional (ou racionalização orientada profissionalmente) e outra que chama de organizacional (ou orientada pela organização). Tentou conceber, igualmente, a que tipo de problema de organização do Estado a racionalização respondeu e por que a resposta seguiu caminhos diferentes, ou seja, qual a variável explicativa? Silberman (1993) argumenta ainda que essa variável, e também 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; o 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, sim, a questões políticas, assim como sua racionalização não seguiu um único caminho.

Silberman (1993) estudou em detalhes quatro países – Estados Unidos, Inglaterra, Japão e França – classificando como burocracias profissionalizadas os dois primeiros, mais o Canadá e a Suíça, e os dois últimos como burocracias organizacionais, junto com a Alemanha. No entanto, se o argumento de Silberman em relação a estes países é sustentado por evidências robustas, não é este o caso dos países que ele classificou como de terceiro tipo, os do chamado Terceiro Mundo. Para Silberman, as burocracias da França, Japão e Alemanha foram as que mais se aproximaram do tipo ideal weberiano, as dos países da América Latina estariam situadas no extremo oposto e as dos Estados Unidos e Inglaterra no meio. A explicação do autor sobre os países da América Latina é baseada na forma como os partidos políticos foram criados, sob a lógica das redes de interesses privados e patronagem, combinados com o sistema presidencial. Em outras palavras, 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. Silberman identificou nas Forças Armadas desses países as únicas burocracias com características de publicização, permitindo que passassem a ser os representantes solitários do interesse público.

O anteriormente exposto abre, então, espaço para investigar de forma mais profunda o processo de burocratização em dois países latino-americanos – Argentina e Brasil – buscando respostas para: *i)* as semelhanças e diferenças nos processos de burocratização; *ii)* se trajetórias diferentes nesses processos podem explicar decisões subsequentes sobre o recrutamento de seus servidores; *iii)* se ambos os países utilizaram, durante todo o século XX, o critério político-partidário-tecnocrático para o recrutamento da sua burocracia; e, por fim, *iv)* o motivo pelo qual o Brasil optou, nos últimos quinze anos, pelo recrutamento competitivo, enquanto a Argentina manteve o modelo tradicional.<sup>7</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 um território de patronagem, patrimonialismo, clientelismo, personalismo;<sup>8</sup> desconsiderando, nos seus argumentos, as dimensões políticas dessas escolhas e a existência de enclaves burocráticos em organizações que valorizavam o mérito e a competência.<sup>9</sup>

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. Fundamentais a este processo são, por um lado, a formalização, a padronização e a impessoalidade das regras e, por outro, a hierarquia.

O estudo dos processos burocráticos e da burocracia pela ciência política teve início há mais de um século e é tributário dos trabalhos de Max Weber. A noção de que a autoridade racional-legal seria a forma apropriada de conduzir a atividade de governar gerou a teoria da burocracia, que incorpora dimensões normativas e empíricas. Weber foi pioneiro no desenvolvimento das bases capazes de gerar explicações gerais sobre como as instituições burocráticas deveriam ser desenhadas. Isso inclui a necessidade de uma divisão

---

7. O'Donnell (1982) denominou este modelo burocrático-autoritário para explicar o funcionamento dos governos durante os regimes militares que vigoraram na América Latina a partir dos anos 1960 do século passado.

8. Neste texto, as palavras patronagem, clientelismo e personalismo 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.

9. Schneider (1991) e Evans (1992; 1995) são exceções a essas visões no caso brasileiro.

de trabalho, a existência de um servidor de carreira com conhecimento e treinamento específicos, de estruturas organizacionais hierárquicas e de regras e procedimentos claros e explícitos capazes de assegurar tanto a autoridade como a responsabilização dos servidores (*accountability*). A racionalização da burocracia foi um dos principais mecanismos por meio 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.

Se aceitarmos a afirmação de Centeno de que o Brasil e a Argentina aumentaram, no século XVIII, o tamanho do setor público e de que o Brasil construiu um Estado mais forte em comparação a seu vizinho devido à existência de manufaturas para a produção de armamento, entender melhor essas trajetórias torna-se necessário. O objetivo é *i)* analisar 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 *ii)* entender 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 a influência da estrutura organizacional sobre as políticas de desenvolvimento do final dos anos 1950, implementadas pelos governos Juscelino Kubitschek (JK) e Frondizi. O do segundo é buscar entender o que tornou possível reformas que sinalizaram um corpo burocrático selecionado mais por mérito do que por patronagem, em particular as estratégias adotadas pelos 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 decisões e instituições adotadas no Brasil durante o governo

Vargas colocaram o país em posição mais vantajosa, no sentido de institucionalização de um sistema burocrático, 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 distinguiu os dois países 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>10</sup> Essa burocracia não era submetida a pressões políticas, porém, mais do que tudo, era selecionada e guiada por critérios baseados no mérito, no conhecimento adquirido por meio de formação de nível superior e na competência técnica. Servidores desse tipo não se criam da noite para o dia, por decisões *ad hoc* ou por reorganização de estruturas existentes, são fruto de um longo processo histórico de construção institucional.

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. Diferentemente da maioria dos trabalhos de autores brasileiros, Sikkink (1991) registra não apenas a importância do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), mas também demonstra que a capacitação dos quadros técnicos foi levada a cabo pela Escola Brasileira de Administração Pública (Ebak). Esta escola foi criada em 1952 na Fundação Getúlio Vargas (FGV) 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 norte-americano, que incluía a vinda de especialistas em administração pública e bolsas de estudos para professores brasileiros estudarem nos Estados Unidos.<sup>11</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, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Petrobras, FGV, Ebap etc. – foi a coluna vertebral

---

10. Esse ponto é tratado por vários autores. Ver, por exemplo, Evans (1992), Santos (1979) e Schneider (1991).

11. Mais tarde, várias universidades norte-americanas financiadas pelo governo dos Estados Unidos dentro do Programa Ponto IV continuaram apoiando a Ebap, além das Escolas de Administração da Bahia e do Rio Grande do Sul.

da burocracia insulada, enquanto as criadas por Perón desapareceram após sua queda. Essa arquitetura institucional serviu de base não só para a política desenvolvimentista de JK, como 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 criadas por Vargas, relativamente insuladas do jogo político, dotadas de formas de recrutamento, capacitação e promoção baseadas no mérito e que puderam manter pessoal qualificado constituíram um aporte significativo para o êxito das políticas desenvolvimentistas no Brasil.

Grindle (2012), por sua vez, discute as instituições moldadas por patronagem em seis países desenvolvidos e em quatro da América Latina – Argentina, Brasil, Chile e México. Para dar conta dessa empreitada, o método utilizado é o mapeamento de processos (*process tracing*). Grindle (2012) 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, os servidores continuavam sendo contratados sem concurso, embora os meios não fossem ilegais: os contratos eram regidos por leis trabalhistas, que não exigem concurso, e não pelo regime do servidor público. A grande extensão de formas de patronagem na América Latina é explicada, pela autora, 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, segundo Grindle (2012), o controle da metrópole sobre a colônia era mais fraco no Brasil que na América espanhola. No entanto, desde a metade do século XX, Brasil e Argentina contavam com Estados relativamente fortes, com capacidade de conceber e implementar estratégias de industrialização e de prover alguns serviços sociais como educação e saúde. Neste período, os dois países também puderam consolidar suas identidades nacionais. A contribuição de Grindle (2012) 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 (2012) aponta em relação ao Brasil e à Argentina é que ondas

reformistas sempre ocorreram, no Brasil mais que na Argentina, mas essas ondas não consolidaram as reformas do setor público.<sup>12</sup>

Se concordarmos com as duas análises expostas sobre as trajetórias do Brasil e da Argentina, 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 1950, 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 que na Argentina após a redemocratização. Se a resposta está, em parte, na trajetória, de que fazem uso Sikking (1991) e Grindle (2012), esse conceito sozinho não dá conta de explicar fenômenos que estão sujeitos à decisão política. Por isso, argumentamos que a diferença entre Brasil e Argentina decorreu de decisões derivadas de agendas de redemocratização distintas. Como mostrado em outros trabalhos (Hagopian, 1992; Kinzo, 2001; Souza, 1997, por exemplo), a principal agenda no Brasil foi a da construção de instituições democráticas nas quais o acesso ao serviço público por concurso se inseriu como forma de romper com a patronagem e de cumprir os requisitos de uma democracia avançada. Essas bandeiras foram consagradas na Constituição de 1988. A Argentina, por sua vez, optou por só reformar sua Constituição em 1994. A agenda da redemocratização na Argentina não se voltou para a reconstrução institucional via uma nova Constituição, mas concentrou-se nos direitos humanos violados durante a ditadura militar. De forma simplificada, o Brasil olhou para o futuro e a Argentina, para o passado.<sup>13</sup>

---

12. Apesar de o livro de Grindle ter sido publicado em 2012, não existe referência sobre a enorme transformação na forma de recrutamento do servidor público ocorrida no Brasil a partir dos anos 2000, ponto a ser discutido adiante.

13. Nos anos 1980, floresceu o que ficou conhecido como a literatura da transitologia, representada pela coletânea organizada por O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1986), 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, pela dificuldade de submeter os militares ao controle dos governos democráticos, pela impossibilidade de romper com práticas populistas e clientelistas (Mainwaring, O'Donnell e Valenzuela, 1992) e, no caso brasileiro, pelas grandes desigualdades sociais (Stepan, 1988). Essa literatura, apesar de suas limitações, em particular sua pouca capacidade preditiva, nos mostra que a Argentina foi o único país da América Latina cuja transição não foi pactuada com os militares (Agüero, 1992). Por isso, não foi necessário escrever uma nova Constituição no fim da ditadura militar, e a primeira medida de impacto do novo regime democrático foi, começando em 1985, julgar e condenar os militares envolvidos nos crimes praticados contra os opositores da ditadura.

Os eventos políticos e as reformas do setor público que se seguiram aos governos de Vargas e Perón, ao interregno democrático dos anos JK e Frondizi e aos regimes militares dos anos 1960 já foram descritos e analisados por vários autores, não cabendo aqui revê-los.<sup>14</sup> Isso porque o recorte temporal da pesquisa é o período recente, com as mudanças que resultaram do retorno ao regime democrático, objeto da subseção que se segue.

#### 4.1 Burocratização na Argentina e no Brasil após a redemocratização

Como se sabe, 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 democracias, tanto na América Latina como em outros continentes, dependerá, até certo ponto, das relações entre burocracia e política. É nessa chave que podem ser entendidas as tentativas reformistas entre 1993 e 1996 na Argentina e as mudanças promovidas pela Constituição de 1988 no Brasil. Na Argentina, essas reformas foram vistas como a etapa de ouro do sistema burocrático (Iacoviello, Zuvanic e Tommasi, 2003), com o fortalecimento do Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa), criado em 1991, a realização de concursos e de programas de capacitação.

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, os constituintes de 1988 mantiveram a proibição de ingresso na carreira pública por via que não o concurso, mas proibiram os contratos firmados por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com exceção dos contratos por tempo determinado. Essas decisões foram uma resposta ao diagnóstico de que o emprego público teria sido usado

---

14. Para citar apenas os mais recentes, ver, sobre o Brasil, as coletâneas organizadas por Andrews e Bariani (2010), Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010) e o artigo de Figueiredo (2010).

como instrumento de patronagem, sendo, portanto, antidemocrático. A partir destas decisões, milhares de servidores regidos pela CLT – sem estabilidade, portanto – passaram a gozar não só de estabilidade, mas também de aposentadoria integral.<sup>15</sup> Conforme Gaetani e Heredia (2002), outra consequência foi que cerca de 45 mil servidores, a maioria recém-incorporada ao regime estatutário, requereram 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 pela transformação de servidores celetistas e não concursados em servidores precocemente aposentados (Gaetani e Heredia, 2002). Por fim, estes autores atestam que o custo dessas aposentadorias foi alto, embora pouco percebido naquele momento por causa das altas taxas de inflação. No entanto, períodos de transição de um regime e de um sistema para outro, tal como ocorreu no Brasil com a redemocratização e as novas regras da Constituição 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 do governo federal o tema da recomposição dos quadros burocráticos, reduzidos por demissões e aposentadorias precoces. A partir de 1994, com o sucesso do Plano Real e da estabilidade democrática e macroeconômica, chega o momento de buscar formas para cumprir a nova regra constitucional. No entanto, e assim como no passado, nos anos iniciais pós-Constituição de 1988 conviveram várias modalidades de recrutamento da burocracia: concurso, expansão dos cargos de DAS, contratação via agências da Organização das Nações Unidas (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 por meio de dois sistemas: *i*) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), para carreiras específicas; e *ii*) Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), para as não específicas (tabela 1).

---

15. A estimativa é que entre 400 e 500 mil servidores passaram ao regime de estabilidade. Disponível em: <<http://innomics.wordpress.com/2007/11/23/entrevista-com-francisco-gaetani/>>.

TABELA 1  
Cargos ocupados por concurso público (1995-2012)

Ano	Ingressos no serviço público federal pelo Siape	Ingressos no serviço público federal pelo sistema PGPE
2012	18.986	552
2011	20.059	415
2010	36.600	2.949
2009	29.728	2.436
2008	19.360	332
2007	11.939	645
2006	22.212	1.650
2005	12.453	426
2004	16.121	544
2003	7.220	-
2002	30	-
2001	660	2
2000	1.524	67
1999	2.927	117
1998	7.815	1.892
1997	9.055	1.989
1996	9.927	3.388
1995	19.675	13.258
<b>Total</b>	<b>246.191</b>	<b>30.662</b>

Fonte: MP (2012).  
Elaboração da autora.

Assim como na Argentina, no Brasil conviveram diversos tipos de recrutamento da burocracia. Entretanto, o Brasil passou por duas grandes tentativas de reforma dos quadros burocráticos – a primeira com o Dasp e a segunda com a Constituição de 1988 –, enquanto na Argentina as diversas tentativas não produziram efeitos subsequentes duradouros. 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 (FHC) para a presidência, em 1994, o qual tinha na sua agenda a chamada Reforma do Estado, cujo objetivo era também a recomposição da burocracia em moldes distintos do sistema anterior. 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 a porcentagem 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. No Brasil, por sua vez, a União contava com 18% dos servidores, os estados com 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 Partido dos Trabalhadores (PT). Na mesma época da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, 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 por meio do sistema ONU e a renovação por tempo indeterminado dos contratos temporários, situação inexistente na Argentina. Durante o governo FHC, 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 (2002) os estimam em cerca de 8 mil. No caso da Argentina, essas contratações são realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (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 estas agências. Oszlak (2003) afirma que a Argentina é o país da América Latina que mais utiliza essa modalidade de contratação.<sup>16</sup>

O quinto foi a falta de apoio dentro do próprio governo para a constituição das chamadas Organizações Sociais (OS), proposta do ministro Bresser Pereira inspirada nos *quangos* britânicos como forma de contornar a rigidez administrativa e burocrática imposta pelas novas regras. As OS, que prestariam serviços de várias ordens, poderiam contratar servidores pela CLT. A falta de apoio e um questionamento dos partidos de oposição ao Supremo Tribunal Federal (STF) sobre sua constitucionalidade fizeram

---

16. Para os que não estão familiarizados com essa modalidade de contratação, esses organismos cobram uma taxa de administração (*overhead*) para gerenciar esses contratos e os recursos são oriundos dos governos.

com que houvesse poucas saídas para a recomposição da burocracia que não pela via do concurso.

O sexto foi a intensidade das chamadas reformas estruturais de meados dos anos 1990. 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 e, neste aspecto, duas questões individualizam Brasil e Argentina. A primeira 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.<sup>17</sup> 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 passaram a ser de cerca de 15% de servidores federais e de 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, p. 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, 2008; Rubins e Cao, 1998). No Brasil, apesar da inicial desconfiança de vários analistas sobre as possibilidades da descentralização, esta 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. A normatização é predominantemente federal e o financiamento conta com recursos das três esferas de governo.

Nenhum desses eventos ocorreu na Argentina, deixando o recrutamento da burocracia semelhante ao que vigeu nos regimes democrático e autoritário anteriores.

---

17. O novo ordenamento administrativo baseou-se nas Leis de Reforma do Estado (nº 23.696) e de Emergência Econômica (nº 23.697), ambas de 1989.

As dificuldades da Argentina nesse terreno não significam a inexistência de tentativas. Como informam Iacoviello, Zuvanic e Tommasi (2003), o sistema de emprego público foi objeto de várias mudanças desde 1992, com a edição da *Ley de Negociación Colectiva del Sector Público*, a criação do Sinapa, 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 e multilaterais (Iacoviello e Zuvanic, 2006).

Em contraponto à Argentina, no governo federal brasileiro convivem hoje três grandes 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 DAS 1 a 3. Esses cargos são ocupados por membros da coalizão política que governa, mas também por servidores de carreira e especialistas.<sup>18</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 nº 5.497 determinou que 75% dos DAS de 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. O Ministério Público do Trabalho (MPT) mantém vigilância sobre a duração dos contratos temporários. A terceira, e majoritária, é a de servidores regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU), predominantemente concursados. Em 2000, o total de servidores no RJU era de 864.408 (civis e militares), sendo 536.321 civis, que incluem cerca de 70 mil professores das universidades federais. Em 2011, o número total era de 984.330, sendo 635.743 civis. Na Argentina, os números disponíveis são ou contraditórios ou defasados. Por esta razão, optamos pelos números informados por um dos entrevistados, Horacio Cao, considerado o maior especialista no tema. Segundo Cao, o governo federal argentino tem aproximadamente 500 mil 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. Destes 100 mil, 30 mil fazem parte do Sinapa, ou seja, são permanentes, e os 70 mil restantes são temporários.

---

18. Sobre o perfil dos ocupantes desses cargos durante o governo Lula, ver D'Araujo (2007).

Na Argentina, desde a Constituição de 1957 a estabilidade dos servidores públicos é assegurada. Até 1992 não havia negociação salarial coletiva e toda decisão era tomada unilateralmente pelo governo. Também nos anos 1980 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 1990, com a criação de um serviço público único como parte do processo da reforma do Estado. Para tanto, foi instituído o Sinapa, substituindo um regime que vigorava há vinte anos. A despeito desses esforços, todos os analistas concordam que existe grande dispersão dos regimes de emprego. A tentativa de criar um sistema geral baseado no mérito por meio do Sinapa cobre apenas um quarto do total de servidores e hoje está estagnada. 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.

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

Seja qual for a fonte dos dados, a burocracia brasileira sempre aparece melhor posicionada no *ranking* dos países em relação à Argentina. Alguns exemplos são elencados na tabela 2.

TABELA 2  
Indicadores de governança

Índice	Brasil	Argentina
Práticas meritocráticas no serviço público	87,00	31,00
Capacidade das instituições externas de controle	43,00	36,00
Competência dos servidores públicos	78,00	53,00
Confiança na administração pública	-	22,30
Consistência/previsibilidade da interpretação das regras pelos servidores	58,00	26,03
Eficácia dos incentivos do serviço público	50,00	-
Eficiência do serviço público	56,00	-
Capacidade funcional no setor público	61,00	-
Capacidade de integração no setor público	56,00	-
Consistência da liderança no setor público	50,00	-
Responsabilidade entre esferas de governo	23,00	57,00

Fonte: Indicadores construídos a partir de questionários com especialistas de cada país e que integram o DataGov (disponível em: <[http://www.iadb.org/datagob/home\\_esp.html](http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html)>).

Obs.: O índice abrange 180 países e a escala é de 0-100.  
Elaboração da autora.

Outro indicador, índice de meritocracia, foi calculado apenas para os países da América Latina e mede o grau de autonomia da burocracia. Este índice 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 noventa pontos em uma escala de 0-100; e a Argentina, a quinta, com 55 pontos.<sup>19</sup>

Por fim, no *ranking* de Evans e Rauch (1999) a Argentina obteve uma pontuação de 3,8%, abaixo da média da América Latina, e o Brasil 7,6%, embora este *ranking* tenha sido construído há mais de dez anos, não capturando as mudanças ocorridas nas últimas décadas.

As subseções seguintes desdobram e atualizam os índices apresentados.

#### 4.2.1 IQB do Brasil

Esta subseção apresenta a metodologia utilizada para o cálculo do IQB e seus resultados. Este índice foi construído com o objetivo de capturar, em suas principais dimensões, a qualidade da burocracia federal do Brasil e foi calculado para quatro políticas de desenvolvimento: ambiental, industrial, de infraestrutura e de inovação. Buscou-se, com a construção deste indicador, destacar diferenças entre agências governamentais no que se refere à sua capacidade de participar da formulação e da implementação dessas políticas. Diferentemente de outros índices, o IQB foi desagregado em quatro grandes dimensões, duas delas subdivididas, que buscam mostrar diferenças entre agências e políticas. As dimensões selecionadas são: *i*) recrutamento; *ii*) formação; *iii*) promoção interna; e *iv*) *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. O primeiro aponta as características institucionais da burocracia weberiana: recrutamento meritocrático, regras para contratar e demitir que substituam nomeações por critérios políticos e demissões sem critérios e preenchimento dos altos cargos da burocracia por meio de promoção interna. No mesmo veio, Peters (1995) propõe os seguintes indicadores para analisar o grau de profissionalização da burocracia: *i*) recrutamento – métodos e padrões; *ii*) estrutura da administração dos programas – organização interna, variações e

---

19. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1600271>>.

reorganizações; *iii*) relações com grupos de pressão, partidos, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) etc.; e *iv*) controle da burocracia, ou seja, sua *accountability* e sua relação com os políticos eleitos. A maioria das características e dos indicadores propostos por Evans (1992) e Peters (1995) foi transportada para as dimensões que compõem o IQB. Além desses, o IQB incorpora outro indicador: a existência ou não de gestores governamentais – Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs) – nas agências encarregadas de políticas de desenvolvimento.

Para que fossem obtidos os índices de qualidade da burocracia de cada grupo de política foram realizadas somas ponderadas dos índices obtidos nas variáveis selecionadas para cada uma das quatro dimensões avaliadas. O IQB representa, portanto, 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 para a qualidade da burocracia 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 do governo federal selecionadas por tipo de política.

QUADRO 1  
Agências pesquisadas por tipo de política

Política	Agência
Política ambiental	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama)
	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)
Política industrial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic)
	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)
	Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi)
	Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa)
Política de infraestrutura	Ministério dos Transportes (MT)
	Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.
	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)
	Ministério de Minas e Energia (MME)
	Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel)
Política de inovação	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
	Agência Brasileira da Inovação (Finep)
	Indústrias Nucleares do Brasil (INB)
	Nuclebras – Empresas Nucleares Brasileiras S.A.
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)	

Elaboração da autora.

### *Base de dados*

O IQB se baseia em dados oficiais sobre os servidores públicos do governo federal. A base primária provém do Portal da Transparência, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Da base de dados geral foram filtrados os servidores correspondentes às agências incluídas no IQB, constituindo-se uma base primária para a construção do índice, da qual foram obtidos os dados para a construção dos indicadores selecionados. No *site* do Portal da Transparência, está disponível uma base de dados em arquivo Excel com a lista dos servidores públicos federais, na qual figuram dados como órgão de lotação, cargo, nível, função, salário e vínculo empregatício de cada servidor. A base contém cerca de 1 milhão de servidores públicos ativos – civis e militares –, 299 agências e é atualizada mensalmente.<sup>20</sup> Cabe mencionar que algumas das agências incluídas no IQB não aparecem na base de dados do portal por serem empresas públicas ou sociedades de economia mista. 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 construída a partir do *Boletim estatístico de pessoal* (MP, 2012) e complementada pelos relatórios de gestão de cada agência.

Para a construção dos indicadores relativos aos EPPGGs – indicador IF1 –, os dados foram obtidos do *site* do MP, a partir de um arquivo com o total de servidores divididos por órgão de lotação.<sup>21</sup>

Finalmente, para a construção do indicador IA1, referente à dimensão *accountability*, a base de dados provém novamente do Portal da Transparência, no qual está disponível, em arquivo Excel, o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (Ceaf).

Os dados foram filtrados, mantidos em planilhas do Excel e depois integrados em tabelas dinâmicas, também do Excel, para facilitar sua checagem. A partir das

---

20. O cadastro dos servidores fornece dados relativos ao mês em que foi acessado, não contendo séries históricas. É, portanto, o retrato de um determinado momento.

21. Disponível em: <[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)>.

tabelas dinâmicas, foi criado um indicador sintético – o IQB – semelhante ao índice de desenvolvimento humano (IDH).

Dos cerca de 1 milhão de servidores do setor público federal e mais os das empresas e sociedades de economia mista, a pesquisa coletou e analisou os dados apresentados na tabela 3.

TABELA 3  
Agências pesquisadas por política

Política	Número de agências	Número de servidores
Ambiental	3	9.879
Industrial	4	3.130
Infraestrutura	7	8.408
Inovação	5	7.161
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>28.578</b>

Elaboração da autora.

Diferentemente do que fizeram Bersch, Praça e Taylor (2013), que criaram um índice denominado *autonomous State capacity index* (índice da capacidade de autonomia do Estado) e selecionaram 73 agências do portal, todos os servidores dessas agências e todos os ocupantes de cargos de DAS, esta pesquisa só inclui os servidores que participam da formulação e execução de políticas de desenvolvimento e os ocupantes dos cargos de DAS 4, 5 e 6, dado que um dos seus objetivos é investigar a qualidade e a profissionalização destes servidores. Nesse sentido, foram excluídos aqueles que, mesmo com curso superior, exercem as chamadas atividades-meio, de acordo a descrição de seus cargos, a exemplo de médicos, contadores, advogados.

Também diferentemente de Bersch, Praça e Taylor (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 agregados dados da INB e Finep; na de infraestrutura, dados das empresas Eletrobras, Cepel, EPE e Valec. Estas 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>22</sup> Tal opção, assim como a inclusão apenas dos servidores que participam da formulação e da implementação de políticas, tornou a montagem do banco de dados mais complexa e demorada.

Por fim, o IQB não incluiu a dimensão salarial dos servidores públicos em relação aos do setor privado por duas razões. Primeiro, no índice de Evans e Rauch (1999) a dimensão salários competitivos foi significativa em apenas um país da amostra. Segundo, a carreira pública na esfera federal tem sido, 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  
Indicadores calculados por dimensão

Dimensão	Indicador	Cálculo
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário	Número de servidores com contratos temporários/total de servidores concursados
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados	Número de servidores requisitados na agência/total de servidores na agência
Formação	Proporção de servidores generalistas (EPPGGs)	Número de servidores generalistas/total de servidores com nível superior
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas – especialistas	Número de servidores concursados para carreiras específicas/total de servidores concursados com nível superior
Promoção interna	Ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira	Número de servidores nomeados DAS 4, 5 e 6/total de cargos disponíveis para nomeação – DAS 4, 5 e 6 x 0,5 <sup>1</sup>
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos por processos administrativos	Número de servidores demitidos por processos/total de servidores

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Este indicador estende o parâmetro legal de 50% para a ocupação obrigatória de cargos de DAS 4 por servidores concursados para os de DAS 5 e 6.

Obs.: Foram incluídos apenas os servidores que participam diretamente da formulação e implementação de políticas.

A seleção dos indicadores no quadro 2 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

22. A INB foi criada em 2012, a Valec em 2008 e a EPE em 2004.

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 reconhecida importância na estrutura da administração pública federal brasileira, gerando a hipótese de que quanto maior o número de gestores, maior será a capacidade burocrática da agência. Quanto ao indicador que calcula a participação de especialistas na agência, este 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 brasileiro. 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 encarregada da política pública e maior será o cumprimento do critério de Evans (1995) de preenchimento de altos cargos por critérios meritocráticos. Por fim, o indicador *accountability* afere o maior ou menor cumprimento, pelos servidores das agências, das regras legais e administrativas.

Para o cálculo do IQB, utilizado como *proxy* da qualidade das burocracias responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento, selecionaram-se os indicadores apresentados no quadro 3.

QUADRO 3  
Indicadores selecionados por dimensão

Dimensão	Indicador
Recrutamento	IR1 – Proporção de servidores com contrato temporário
Recrutamento	IR2 – Proporção de servidores requisitados
Formação	IF1 – Proporção de servidores concursados – generalistas (EPPGGs)
Formação	IF2 – Proporção de servidores concursados para carreiras específicas – especialistas
Promoção interna	IP1 – Ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira
<i>Accountability</i>	IA1 – Proporção de servidores demitidos por processos administrativos

Elaboração da autora.

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:

$$IP1' = \frac{IP1obs - 0,3}{1,8 - 0,3}. \quad (1)$$

A partir desta equação, o IQB foi calculado da seguinte maneira:

$$IQB = (1 - IR1) \times p_1 + (1 - IR2) \times p_2 + IF1 \times p_3 + IF2 \times p_4 + IP1' \times p_5 + (1 - IA1) \times p_6. \quad (1.1)$$

As variáveis  $p_1$ ,  $p_2$ ,  $p_3$ ,  $p_4$ ,  $p_5$  e  $p_6$  referem-se aos pesos dos respectivos indicadores, os quais, transformados em índices que variam entre 0 a 1, foram agrupados para as quatro políticas selecionadas (tabela 4).

TABELA 4  
IQB por política de desenvolvimento

Política	IQB
Industrial	0,68
Inovação	0,66
Ambiental	0,62
Infraestrutura	0,59

Elaboração da autora.

Como todo índice, o IQB permite uma classificação da qualidade da burocracia em formato de *ranking*. No entanto, também 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, como era de se esperar em função da quantidade de concursos competitivos realizados para a maioria das agências que participam das quatro

políticas selecionadas, a variação entre elas é pequena. Contudo, diferenças começam a aparecer mais claramente quando o IQB é desagregado por dimensão (tabela 5).

TABELA 5  
IQB por dimensão

Dimensão	Indicador	Peso	Política ambiental	Política industrial	Política de infraestrutura	Política de inovação
Recrutamento	IR1	0,2	0,504	0,007	0,226	0,039
Recrutamento	IR2	0,2	0,010	0,012	0,039	0,014
Formação	IF1	0,2	0,011	0,018	0,007	0,005
Formação	IF2	0,2	0,826	0,591	0,279	0,647
Promoção interna	IP1	0,1	1,220	1,196	1,588	0,973
<i>Accountability</i>	IA1	0,1	0,018	0,010	0,004	0,000
		IQB	0,624	0,677	0,590	0,66

Elaboração da autora.

Como pode ser verificado na tabela 5, começam a aparecer diferenças mais significativas entre o conjunto das agências encarregadas das quatro políticas. 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, 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 Elebrosbras. 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 bem superior às agências que compõem as políticas de infraestrutura e inovação.

Em relação à participação de especialistas (IF2), destaca-se a política ambiental, com uma proporção de 0,826, enquanto a política de infraestrutura apresenta reduzida proporção (0,279). A política de inovação apresenta a segunda melhor proporção entre as quatro políticas (0,647). Cabe ressaltar que, das quatro políticas selecionadas, as

ambientais dentro do MMA, a industrial e a de inovação contam com carreiras específicas e promoveram vários concursos nas últimas décadas. A exceção é a política de infraestrutura.

Em promoção interna, a política de infraestrutura é a que apresenta o melhor indicador, seguida das políticas ambiental, industrial e de inovação.

Na dimensão *accountability*, a política de inovação aparece como a única em que nenhum dos seus servidores foi demitido por processo administrativo. As agências de políticas ambientais, por sua vez, têm uma porcentagem relativamente alta de servidores demitidos (0,018).

As tabelas a seguir desagregam as dimensões por agência dentro de cada política, ressaltando as que fogem do padrão e buscando explicações sobre o porquê. Desta forma, fornecem aos formuladores de políticas informações sobre possíveis mudanças no futuro.

TABELA 6  
Dimensão recrutamento

Política	Agência	Proporção de servidores com contrato temporário	Proporção de servidores requisitados
Ambiental	MMA	0,19	0,02
	Ibama	0,47	0,01
	ICMBio	0,70	0,00
Industrial	Mdic	0,04	0,04
	Inmetro	0,00	0,01
	Inpi	0,00	0,00
	Suframa	0,00	0,00
Infraestrutura	MT	1,07	0,02
	Valec	0,00	0,05
	Dnit	0,00	0,01
	MME	2,30	0,03
	Eletrobras	0,00	0,14
	Cepel	0,00	0,01
	EPE	0,00	0,00
Inovação	MCTI	0,06	0,01
	Finep	0,10	0,00
	INB	0,00	0,01
	Nuclebras	0,00	0,00
	CNPq	0,00	0,06

Elaboração da autora.

A tabela 6 mostra a relativamente alta proporção de servidores com contratos temporários no MME, no MT e em duas agências da política ambiental – ICMBio e Ibama. Essas são, claramente, situações atípicas. Como enunciado anteriormente, o número relativamente alto de servidores temporários aponta para a fragilidade da burocracia que atua na política, ou seja, quanto maior o número de servidores temporários e requisitados, menor a capacidade burocrática da agência. A contratação temporária, no entanto, pode ser justificada quando as atribuições da agência aumentam, 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 sua principal característica em comum: 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 do país. Possivelmente por essa razão, para melhorar a capacitação da burocracia de infraestrutura, o governo está atuando com duas estratégias. A primeira é 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 EPPGG e diferentemente das carreiras específicas, esses especialistas não são formalmente vinculados aos ministérios setoriais, mas integram a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), responsável por sua distribuição entre as diferentes agências. A segunda estratégia é a criação de novas empresas, como a Valec e a 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 ICMBio 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 – 0,47 no Ibama, 0,70 no ICMBio – e no MME e MT os temporários superam os servidores do RJU, como mostram as tabelas 9 e 11. A opção de não criar carreiras específicas para todos os órgãos da administração pública ou de não realizar concursos periódicos pode ter custos na implementação da política e no compromisso do

servidor com a agência (gráfico 7). Não parece ser coincidência o número relativamente alto de servidores do Ibama demitidos – 0,03 (tabela 8). Importante lembrar, no entanto, que o sistema de concursos competitivos é uma salvaguarda, embora não totalmente suficiente, 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 que são objeto de interesses conflitantes de poderosos grupos econômicos. No entanto, em uma agência como o ICMBio, 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  
Dimensão formação

Política	Agência	Proporção de servidores generalistas na agência	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas
Meio ambiente	MMA	0,08	0,96
	Ibama	0,00	0,82
	ICM	0,01	0,79
Industrial	Mdic	0,07	0,45
	Inmetro	0,00	0,65
	Inpi	0,00	0,74
	Suframa	0,01	0,00
Infraestrutura	MT	0,01	0,01
	Valec	0,01	-
	Dnit	0,00	0,24
	MME	0,11	0,04
	Eletrobras	0,01	0,69
	Cepel	0,00	-
Inovação	EPE	0,02	0,67
	MCTI	0,01	0,57
	Finep	0,00	0,88
	INB	0,00	0,84
	Nuclebras	0,00	0,21
	CNPq	0,00	0,77

Elaboração da autora.

A participação de generalistas na estrutura dos ministérios é significativa no MME (0,11), seguido do MMA (0,08) e do Mdic (0,07). Os EPPGs são selecionados por um dos concursos mais competitivos da carreira federal e fazem parte do grupo que é

conhecido como “sangue azul”, no sentido de que 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, já discutida, mostra outra variação entre as agências – as proporções são relativamente baixas no MME (0,04) e no MT (0,01), conforme tabela 7. 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 EPPGG era de R\$ 13.608,81, o do gestor ambiental do Ibama com nível superior, de R\$ 5.867,48, e o do analista de infraestrutura de transporte com nível superior, de R\$ 8.369,83. No entanto, os especialistas em infraestrutura mencionados e vinculados ao MP 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 EPPGG candidatos com qualquer tipo de formação, por que os melhores concorrentes optariam por carreiras específicas e não pela de generalista? 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.

Sobre a dimensão valorização do servidor, ou seja, servidores de carreira que ocupam os DAS 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 para além dos requisitos dos seus cargos. No caso dos ministérios, essa dimensão é particularmente significativa no MME e no MMA e pouco menor no MT e no Mdic (tabela 8).

TABELA 8  
**Dimensões valorização do servidor e *accountability***

Política	Agência	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6 <sup>1,2</sup>	Proporção de servidores concursados demitidos por processos administrativos
Meio ambiente	MMA	1,50	0,01
	Ibama	0,70	0,03
	ICMBio	0,33	0,00
Industrial	Mdic	1,07	0,00
	Inmetro	1,50	0,00
	Inpi	1,29	0,00
	Suframa	1,20	0,06
Infraestrutura	MT	1,30	0,00
	Valec	-	0,00
	Dnit	0,9	0,01
	MME	1,79	0,00
	Eletrobras	2,00	0,00
	Cepel	1,67	0,00
	EPE	-	0,00
Inovação	MCTI	0,96	0,00
	Finep	-	0,00
	INB	1,00	0,00
	Nuclebras	1,00	0,00
	CNPq	-	0,00

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Nas empresas públicas, esses cargos inexistem.

<sup>2</sup> Nessa coluna, foi apresentado o indicador de acordo com a definição apresentada no quadro 2. Este indicador, por definição, pode ultrapassar a unidade, conforme a fórmula (1.1), utilizada e explicitada para a transformação do índice.

Na dimensão *accountability*, os índices são baixos, o que significa dizer que 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 tabelas 9, 10, 11 e 12 desagregam os dados mencionados por tipo de política.

TABELA 9  
**Política ambiental**

Dimensão	Indicador	MMA	Ibama	ICMBio
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	0,19	0,47	0,70
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,02	0,01	0,00
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,08	0,00	0,01
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialista)	0,96	0,82	0,79
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	1,50	0,70	0,33
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,01	0,03	0,00

Elaboração da autora.

TABELA 10  
**Política industrial**

Dimensão	Variável	Mdic	Inmetro	Inpi	Suframa
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	0,04	0,00	0,00	0,00
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,04	0,01	0,00	0,00
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,07	0,00	0,00	0,01
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialista)	0,45	0,65	0,74	0,00
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	1,07	1,50	1,29	1,20
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,00	0,00	0,00	0,06

Elaboração da autora.

TABELA 11  
**Política de infraestrutura**

Dimensão	Variável	MT	Valec	Dnit	MME	Eletrobras	Cepel	EPE
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	1,07	0,00	0,00	2,30	0,00	0,00	15,43
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,02	0,05	0,01	0,03	0,14	0,01	0,00
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,01	0,01	0,00	0,11	0,01	0,00	0,02
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialista)	0,06	0,04	0,24	0,17	0,69	0,71	0,52
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	1,30	0,00	0,90	1,79	2,00	1,67	0,00
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00

Elaboração da autora.

TABELA 12  
Política de inovação

Dimensão	Variável	MCTI	Finep	INB	Nuclebras	CNPq
Recrutamento	Proporção de servidores com contrato temporário <i>versus</i> concursados	0,059	0,095	0,000	0,000	0,00
Recrutamento	Proporção de servidores requisitados <i>versus</i> total de servidores	0,011	0,000	0,012	0,001	0,060
Formação	Proporção de servidores generalistas na agência	0,007	0,002	0,002	0,004	0,003
Formação	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas (especialista)	0,570	0,884	1,710	0,209	1,586
Valorização do servidor	Proporção de servidores concursados nomeados para DAS 4, 5 e 6	0,960	0,000	1,000	1,000	0,000
<i>Accountability</i>	Proporção de servidores demitidos	0,001	0,000	0,000	0,000	0,001

Elaboração da autora.

Todos os dados apresentados nestas quatro tabelas mostram que, pelos critérios de Evans (1992) e Peters (1995), a burocracia brasileira possui hoje a maioria das características de uma burocracia weberiana e profissionalizada. Em menos de vinte anos ocorreu uma mudança radical na forma de recrutamento, no nível de escolaridade e na remuneração dos servidores públicos 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 em relação a períodos anteriores e em perspectiva comparada, essa qualidade não se distribui uniformemente, como mostram os dados nas tabelas e 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 resultado do IQB das políticas de desenvolvimento permite chegar a conclusões que serão explicitadas adiante e indicar caminhos para mudanças.

Em primeiro lugar, há uma enorme vantagem comparativa dos formuladores de políticas brasileiros em relação aos 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 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 e a interesses, como o Ibama, a influência da forma de contratação temporária sobre a capacidade burocrática é maior que a do ICMBio, 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 por meio da realização de concursos anuais, mas também 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 EPPGGs, confirmando sua importância no contexto do serviço público brasileiro. 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 que outras. Este é o caso do MMA.

Por fim, o IQB apontou para duas tendências recentes na constituição de novas burocracias. A primeira é a criação de empresas públicas, principalmente na área de 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (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 criação de novas carreiras nos mesmos moldes da do EPPGG, que contam com salários acima das carreiras específicas e são vinculados ao MP, 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.

A síntese exposta pode fornecer indicações aos formuladores de políticas sobre o que precisa ser modificado, aperfeiçoado ou mantido.

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

As onze perguntas que compõem o questionário aplicado a burocratas, políticos, acadêmicos, membros de *think tanks* e sindicalistas (apêndice A) foram parcialmente inspiradas no questionário de Evans e Rauch (1999) e nas dimensões do IQB do Brasil. A avaliação *ex post* do questionário mostrou consistência nas respostas; mas, como esperado, algumas questões são condicionadas à posição institucional dos entrevistados. Conforme mencionado, não foi possível investigar a qualidade da burocracia federal argentina por política de desenvolvimento, como foi feito no Brasil, mas, sim, no seu conjunto, devido à falta de dados sistematizados e ao tempo disponível para a pesquisa de campo. 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.

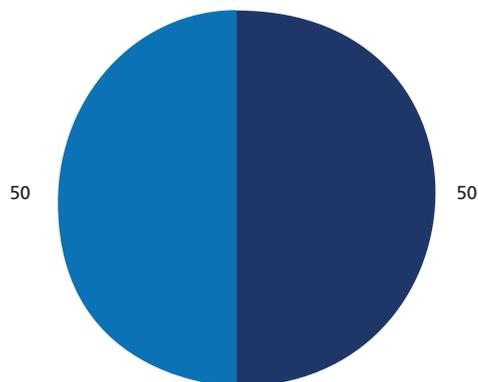
A pesquisa de campo foi realizada em Buenos Aires entre 12 e 17 de maio de 2013 e foram feitas dezoito entrevistas. Os resultados são apresentados a seguir, agregando a percepção dos acadêmicos, sindicalistas e membros de *think tanks*, dado que não houve divergência nas suas respostas, e separando a dos burocratas.

Confirmando o que diz a literatura, 82% dos entrevistados afirmam que menos de 30% dos servidores são selecionados por concurso. A diferença entre a percepção dos burocratas e a das demais categorias é alta e demonstra que 50% dos burocratas acham que entre 30% e 60% dos servidores ingressaram por concurso; os outros 50% concordam com a visão das demais categorias, de que menos de 30% são concursados (gráfico 1).

GRÁFICO 1

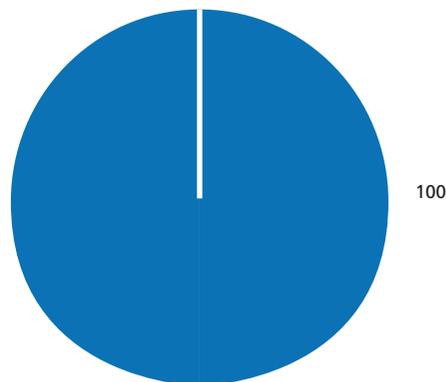
**Proporção dos servidores do governo federal que entrou no serviço público via concurso**  
(Em %)

1A – Burocratas



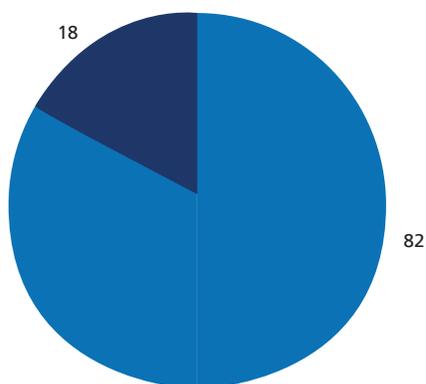
■ Menos de 30%   ■ Entre 30% e 60%

1B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos



■ Menos de 30%

1C – Todos



■ Menos de 30%   ■ Entre 30% e 60%

O legado da patronagem na América Latina fez com que a instituição do concurso público se tornasse um dos objetivos mais perseguidos pelas ondas reformistas e 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 sejam objeto de patronagem. Os entrevistados afirmam que algumas agências se caracterizam

por ter uma burocracia qualificada e muitas vezes recrutada via concursos, como a dos Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda e da Educação. Em outras, a percepção dos entrevistados é que não existe uma burocracia minimamente weberiana: o Ministério do Desenvolvimento Social e o da Saúde têm burocracias conhecidas como 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 que técnicos. Na percepção dos entrevistados, há hoje no governo federal da Argentina 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 na Argentina uma burocracia militante, comprometida com o sucesso das políticas prioritárias do partido que governa. Contudo, esse militante não carece necessariamente de qualificação.

Cargos de livre ocupação, como os de DAS no Brasil, não têm número determinado nem requerem aprovação do Congresso. Assim como no passado e também no Brasil, na Argentina persistem as ilhas de excelência, um exemplo a ser citado é a Administración Nacional de La Seguridad Social (Anses). 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 Asignación Universal por Hijo (AUH).

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. Entretanto, 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.

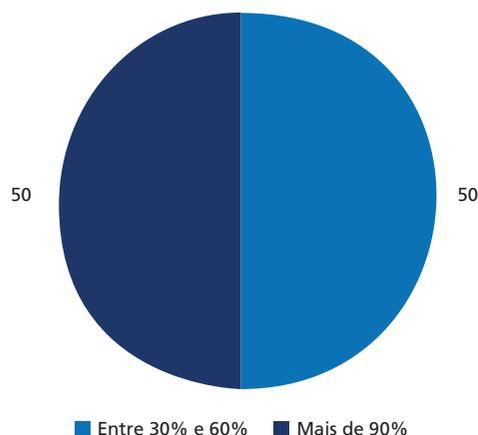
Como se sabe, a formação superior é uma *proxy* da qualidade da burocracia. Para o conjunto dos entrevistados, 46% percebem que entre 30% e 60% dos servidores possuem curso superior, mas para 50% dos burocratas entrevistados, 90% dos funcionários possuem nível superior de escolaridade (gráfico 2). A diferença na percepção pode ser explicada pela posição institucional do entrevistado, ou seja, entrevistados que não são burocratas têm pouca ou nenhuma convivência com as agências que formulam as políticas.

GRÁFICO 2

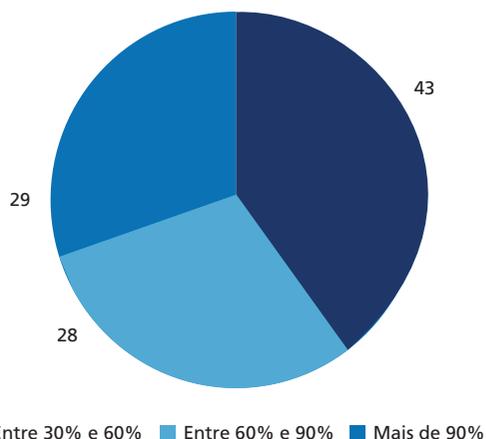
**Proporção de servidores com nível superior**

(Em %)

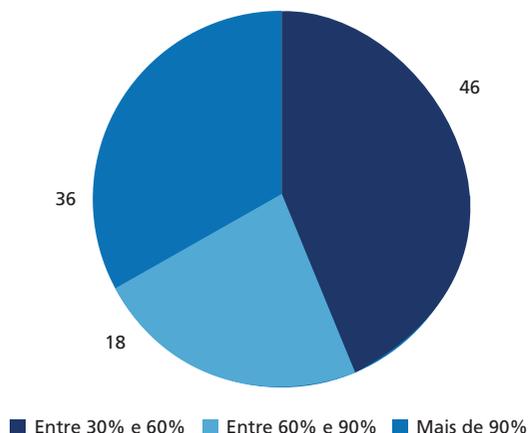
2A – Burocratas



2B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

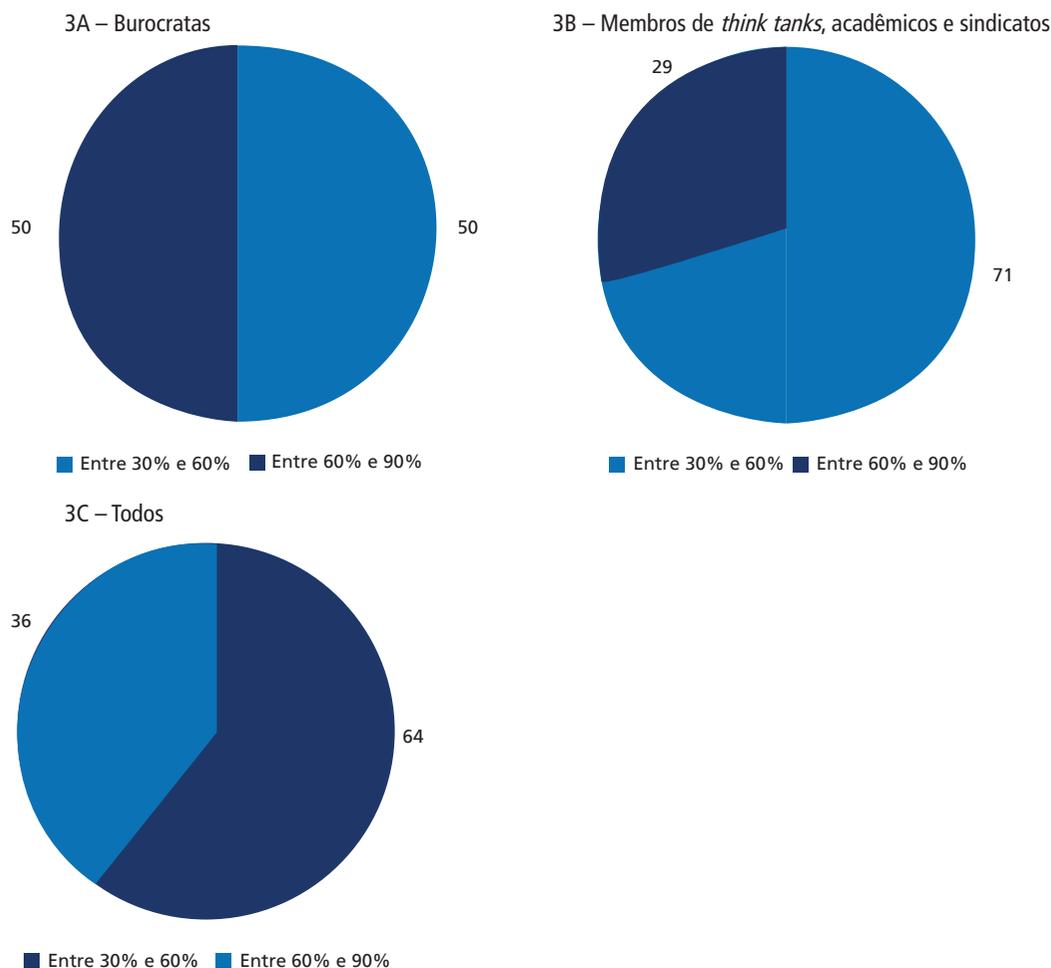


2C – Todos



Do total dos entrevistados, 64% acreditam que entre 30 e 60% dos servidores têm vínculo temporário (gráfico 3). Importante lembrar que, diferentemente do Brasil, a legislação argentina permite a contratação temporária sem limite de duração. Além do mais, contratos temporários são renovados sem restrições, o que acaba tornando seus ocupantes em servidores permanentes. Alguns entrevistados mostraram preocupação de que o atual governo transforme os temporários em permanentes antes do término do mandato. Situação semelhante ocorreu no Brasil: embora os servidores brasileiros não fossem temporários e sim celetistas, adquiriram estabilidade e aposentadorias integrais. Esta decisão, porém, não foi do Executivo, mas, sim, dos constituintes.

GRÁFICO 3  
**Proporção de servidores temporários**  
 (Em %)



Em linhas gerais, pode-se dizer que os funcionários permanentes ocupam cargos administrativos e os funcionários 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.

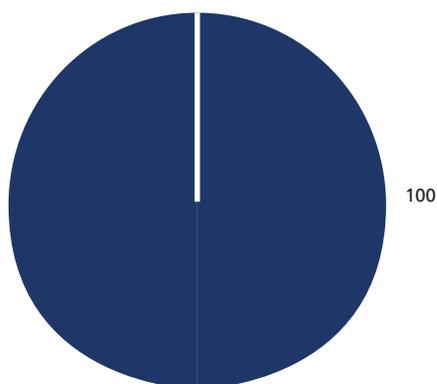
Tanto os burocratas como os demais entrevistados afirmam que menos de 30% dos servidores trabalham em tempo parcial (gráfico 4). Isso significa que o emprego público na Argentina ocupa o tempo integral da maioria de seus servidores.

GRÁFICO 4

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

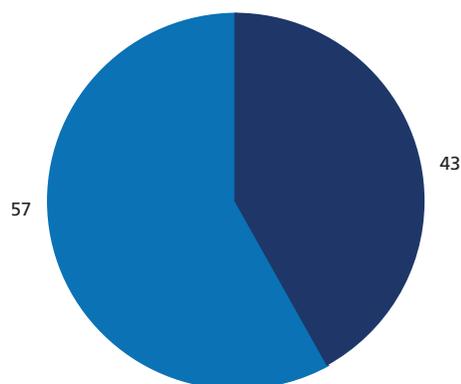
(Em %)

4A – Burocratas



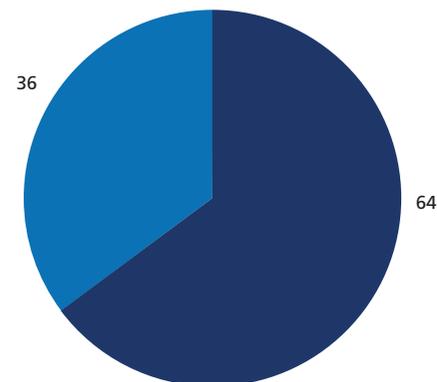
■ Menos de 30%

4B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos



■ Menos de 30%   ■ Entre 30% e 60%

4C – Todos



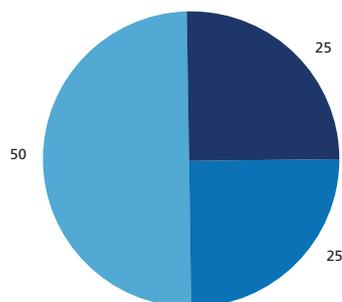
■ Menos de 30%   ■ Entre 30% e 60%

Dos entrevistados, 46% acreditam que entre 30 e 60% dos servidores são especialistas, mas também concordam que a inserção de especialistas muda muito de uma área para outra (gráfico 5). Os servidores dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia (mesmo tendo perdido capacidade técnica nos últimos anos), Educação e Saúde têm certo nível de especialização. Quanto aos generalistas, o governo Alfonsín instituiu a carreira de agentes governamentais, com características semelhantes aos EPPGGs 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 da Argentina com a criação da carreira de generalista contrasta com o caso do Brasil, no qual o número de EPPGGs cresceu, seus ocupantes têm uma das mais altas remunerações do setor público federal e ocupam cargos de confiança nas agências governamentais.

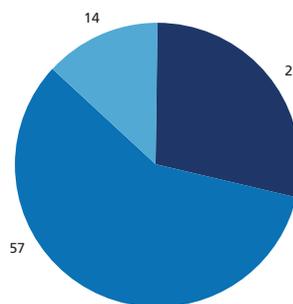
GRÁFICO 5  
**Proporção de servidores especialistas versus generalistas**

(Em %)

5A – Burocratas

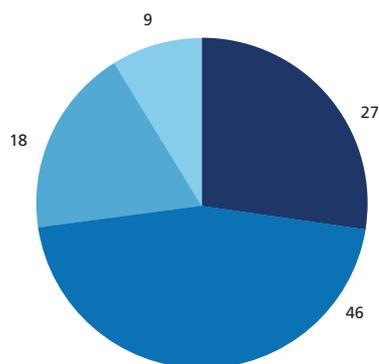


5B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos



■ Depende da agência ■ Entre 30% e 60% ■ Entre 60% e 90% ■ Não sabe

5C – Todos



■ Depende da agência ■ Entre 30% e 60% ■ Entre 60% e 90% ■ Não sabe

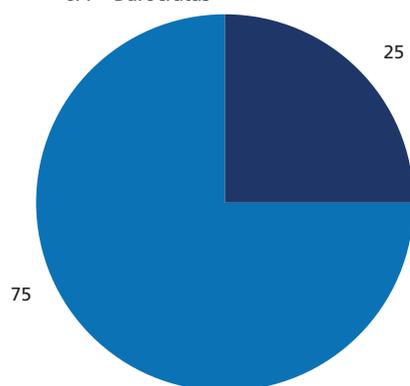
Segundo 64% dos entrevistados, o tempo médio de permanência dos servidores públicos nos seus cargos é entre cinco e dez anos (gráfico 6). Isso se explica pelo alto número dos contratos temporários, sujeitos, portanto, aos ciclos eleitorais. Essa característica também distingue a Argentina do Brasil, onde o emprego público para os concursados é vitalício após dois anos do ingresso na carreira.

GRÁFICO 6

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

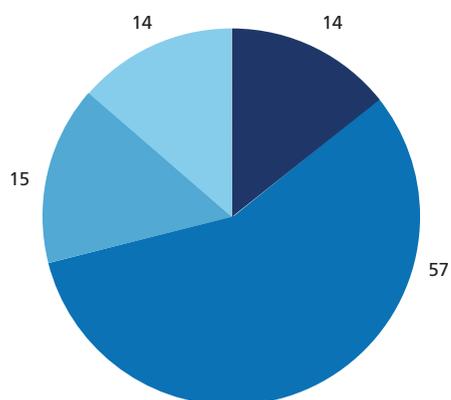
(Em %)

6A – Burocratas

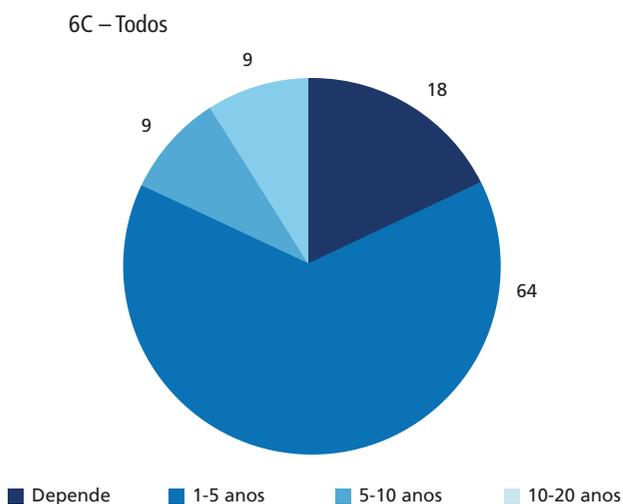


■ Depende    ■ 1-5 anos

6B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos

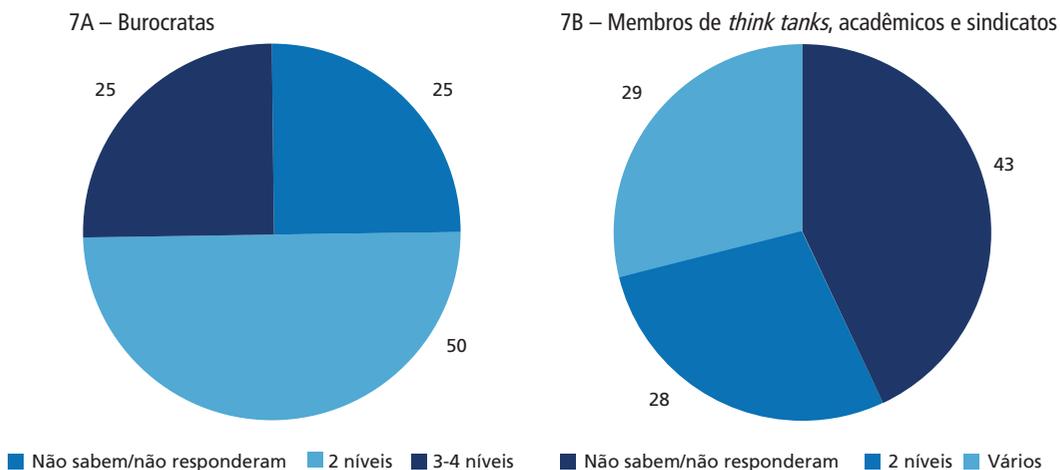


■ Depende    ■ 1-5 anos    ■ 5-10 anos    ■ 10-20 anos

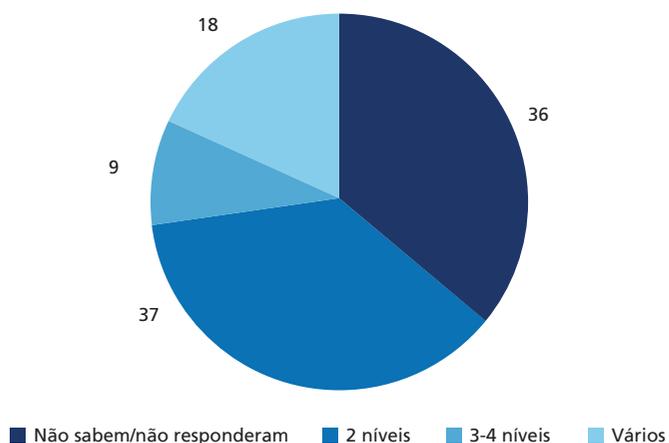


Como a amostra incorporou entrevistados não vinculados ao governo, 36% dos respondentes declararam não saber sobre a expectativa de promoção interna, mas 50% dos burocratas responderam que pode ser esperada a ascensão entre dois e três níveis de promoção (gráfico 7).

GRÁFICO 7  
Expectativa de promoção interna do servidor  
(Em %)



7C – Todos



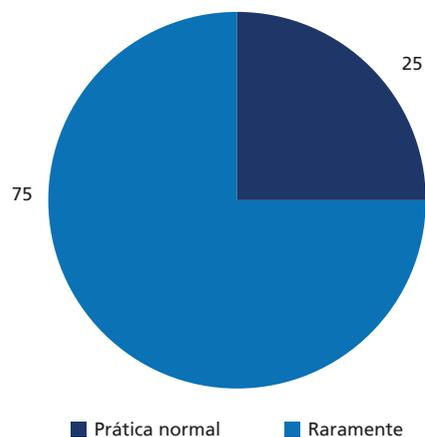
A maioria (55%) percebe que a mobilidade do servidor entre o setor público e o privado raramente acontece (gráfico 8). Os salários no setor público eram tradicionalmente menores que no setor privado; porém, na atualidade e por causa das negociações sindicais, a diferença entre os dois se reduziu, criando, portanto, um incentivo adicional para a permanência no setor público.

GRÁFICO 8

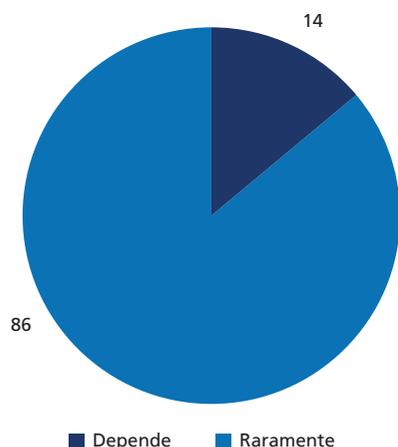
**Mobilidade entre o setor privado e o setor público**

(Em %)

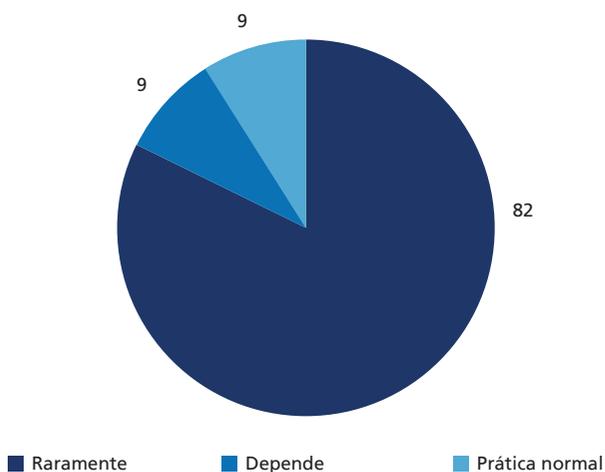
8A – Burocratas



8B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos



8C – Todos

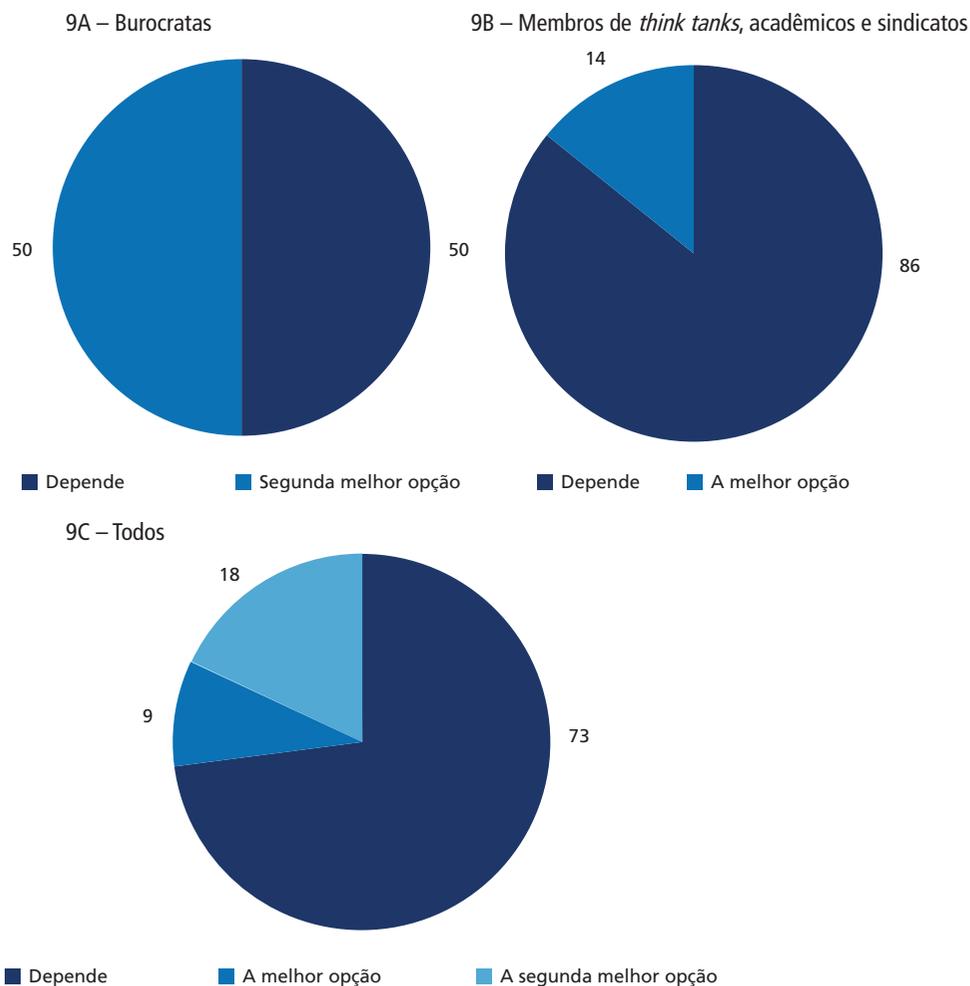


A maioria dos entrevistados (73%) respondeu que a atração da carreira pública para os que frequentaram as melhores universidades depende das circunstâncias e dos incentivos oferecidos (gráfico 9). Nesse sentido, o setor público compete com o setor privado.

GRÁFICO 9

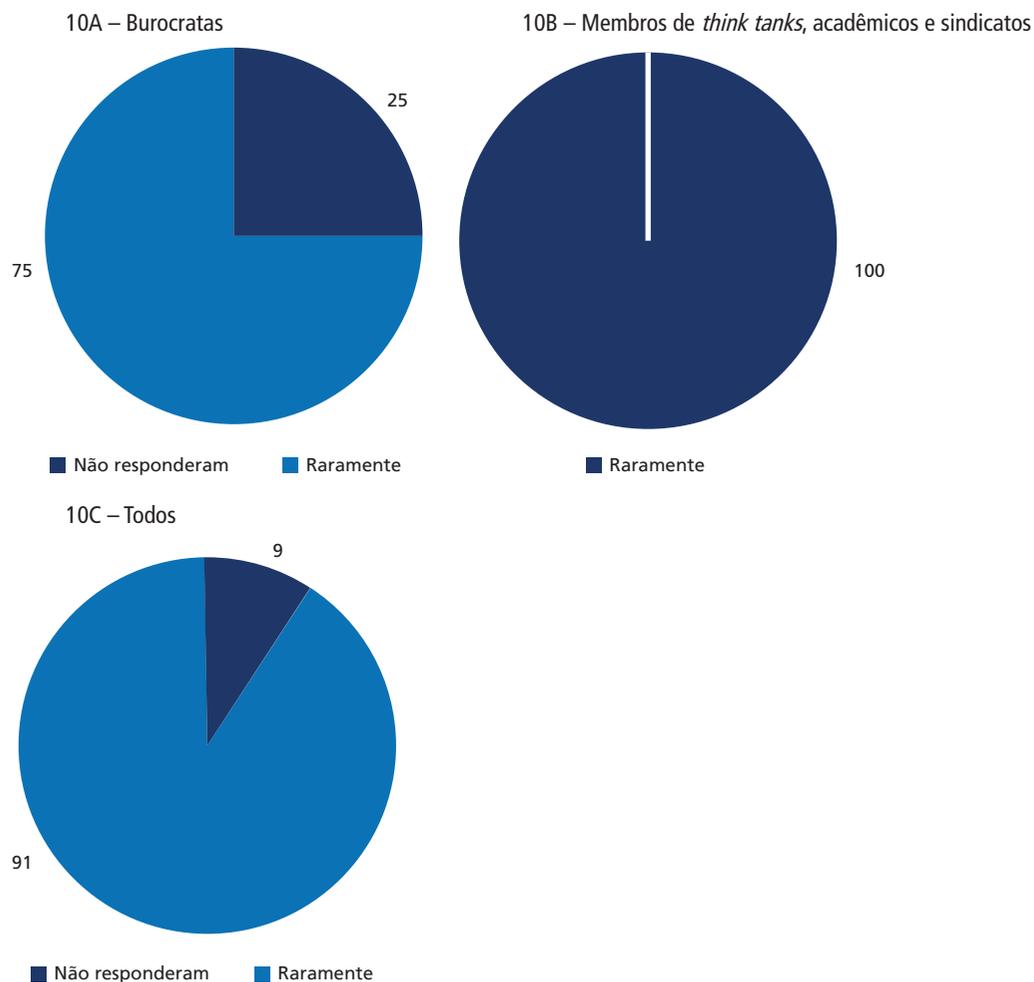
**Atração da carreira pública para os que cursaram as melhores universidades**

(Em %)



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 (gráfico 10). Essa situação difere da brasileira, que experimenta hoje um ativismo da mídia e das agências de controle interno e externo do Executivo federal.

GRÁFICO 10  
**Servidores demitidos por denúncias**  
 (Em %)



Nesta questão existe grande divergência entre o que pensam os burocratas em comparação às demais categorias de entrevistados: 75% dos primeiros afirmam que a agência participa da formulação de políticas, enquanto 71% das demais categoriais acreditam que as agências raramente têm participação na formulação de políticas (gráfico 11). A maioria dos entrevistados não burocratas acredita que, atualmente, o grande formulador das políticas é a Presidência. Algumas vezes as agências governamentais acabam sabendo por meio da mídia sobre as políticas anunciadas para a área, como foi o caso da AUH e da nacionalização da *Administradores de Fondos de Jubilaciones e Pensiones* (AFJP). Algumas decisões são tomadas em função do momento político e com pouca avaliação técnica. Acreditam também que a burocracia raras vezes é consultada e que isso acontece na maioria das políticas. Algumas

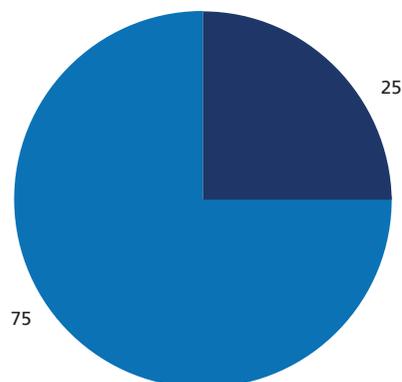
agências também estão esvaziadas no seu papel na formulação de políticas. Este é o caso do meio ambiente, para o qual o principal cargo de especialista é o de advogado, mostrando sua pouca atuação na política e mais no cumprimento dos trâmites legais. A Secretaria de Meio Ambiente também não participa da política energética.

GRÁFICO 11

**Participação das agências na formulação de políticas**

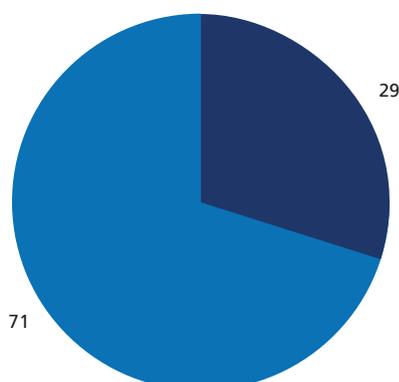
(Em %)

11A – Burocratas



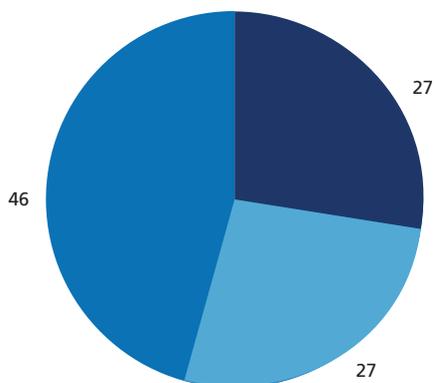
■ Algumas políticas ■ Muitas políticas

11B – Membros de *think tanks*, acadêmicos e sindicatos



■ Algumas políticas ■ Raramente

11C – Todos



■ Algumas políticas ■ Muitas políticas ■ Raramente

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 a tentativa de associação de concursos competitivos ao regime democrático não esteve nem está na agenda dos governantes. A inexistência de concursos, ou de critérios seletivos baseados na competição

meritocrática, 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 universal ao emprego público por meio de processo seletivo – são 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 não foram apoiadas pelos quadros governantes, tendo vida curta.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa levantou dados e informações sobre o passado, o presente e a trajetória da burocracia que atua nos governos federais do Brasil e da Argentina. No caso da brasileira, construiu-se um índice inédito sobre a qualidade da burocracia que participa da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento. No caso da Argentina, um questionário cobriu a lacuna de dados sistematizados (apêndice A). 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 duas importantes 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. Isso foi constatado 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 na Argentina isto não ocorreu. Embora existam robustas evidências de que o sistema burocrático brasileiro e as várias empresas criadas no regime Vargas foram mais sólidos e resistentes em comparação ao 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, os dados e as análises mostraram que a qualidade da burocracia brasileira é alta. No entanto, quando o índice que mede essa qualidade é desagregado em seis dimensões, algumas agências governamentais que formulam e

implementam políticas de desenvolvimento ainda apresentam deficiências, particularmente no que diz respeito a uma das características weberianas de uma burocracia profissional, a existência de carreira estável. O índice desagregado por dimensão permite ao formulador conhecer o que deve ser feito para melhorar a qualidade da burocracia que atua nas políticas de desenvolvimento. No caso da Argentina, as respostas dos entrevistados mostram que a redemocratização não mudou a forma de recrutamento da burocracia, tal como aconteceu no Brasil, mantendo as mesmas características do passado, ou seja, um sistema burocrático que ainda carece dos requisitos weberianos. Os servidores públicos federais 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 federal. A burocracia argentina também carece de regras e procedimentos capazes de diminuir incertezas, ficando submetida aos ciclos eleitorais.

O argumento para explicar a divergência encontrada entre o sistema burocrático construído no Brasil e na Argentina nas últimas décadas é baseado na diferença da agenda da redemocratização e nos diferentes momentos das reformas institucionais e constitucionais nesses dois países. A elite brasileira buscou assegurar, pela via constitucional, a construção de instituições democráticas sólidas, nas quais a formação de uma burocracia weberiana se inseriria. Na Argentina, ao contrário, a redemocratização se concentrou na punição dos crimes cometidos durante a ditadura militar.

## REFERÊNCIAS

AGÜERO, Felipe. The military and the limits to democratization in South America. *In*: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, Samuel (Ed.). **Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992. p. 153-198.

ANDREWS, Christina; BARIANI, Edison (Org.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Ed. Unifesp, 2010.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. **State capacity and bureaucratic autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil**. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 31. Washington, DC: Lasa, 2013.

CAO, Horacio. **La administración pública argentina**: nación, provincias y municipios. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13. Buenos Aires, Argentina: Clad, 4-7 nov. 2008.

CENTENO, Miguel A. Blood and debt: war and taxation in nineteenth-century Latin America. **American Journal of Sociology**, v. 102, n. 6, p. 1565-1605, 1997.

CHUBB, John; PETERSON, Paul (Ed.). **Can the government govern?** Washington: The Brookings Institution, 1989.

D'ARAUJO, Maria Celina (Coord.). **Governo Lula**: contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

ENRIQUEZ, Elaine; CENTENO, Miguel A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. **International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences**, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

EVANS, Peter B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. *In*: HAGGARD Stephan; KAUFMAN, Robert R. (Ed.). **The politics of economic adjustment**: international constraints, distributive conflicts and the state. Princeton University Press, 1992. p. 139-181.

\_\_\_\_\_. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter B.; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FIGUEIREDO, Argelina. Executivo e burocracia. *In*: LESSA, Renato (Coord.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: Anpocs, 2010. p. 191-216.

GAETANI, Francisco; HEREDIA, Blanca. **The political economy of civil service reform in Brazil**: the Cardoso years. *In*: RED DE GESTIÓN Y TRANSPARENCIA DEL DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2002. Mimeografado.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GRINDLE, Merilee. **Getting good government**: capacity building in the public sectors of developing countries. Boston: Harvard University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. **Going local:** decentralization, democratization, and the promise of good governance. Princeton: Princeton University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. **Jobs for the boys:** patronage and the state in comparative perspective. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012.

HAGOPIAN, Frances. The compromised consolidation: the political class in the Brazilian transition. *In:* MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel (Ed.). **Issues in democratic consolidation:** the new South American democracies in comparative perspective. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992. p. 243-293.

IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura. Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fe, v. 6, n. 7, p. 45-92, 2006.

IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura; TOMMASI, Mariano. **Politización, estrategia y cultura burocrática:** áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina. *In:* CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. Panamá: Clad, 2003.

KINZO, Maria D'Alva. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 81-102, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina (Org.). **Burocracia e política no Brasil:** desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel (Ed.). **Issues in democratic consolidation:** the new South American democracies in comparative perspective. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MP – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 17, n. 200, dez. 2012. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim\\_estatistico\\_pessoal/2012/Bol200\\_Dez2012.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/Bol200_Dez2012.pdf)>.

O'DONNELL, Guillermo. **El estado burocrático-autoritário:** 1966-1973, triunfo, derrotas y crisis. Buenos Aires: Editora de Belgrano, 1982.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence (Ed.). **Transitions from authoritarian rule:** prospects for democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

ORLANSKY, Dora. Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). **Cuadernos de Estudios Empresariales**, v. 5, p. 375-403, 1995.

OSZLAK, Oscar. El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal em Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 42, n. 168, ene./mar. 2003.

PETERS, B. Guy. **The politics of bureaucracy**. Longman Publishers, 1995.

REIS, Elisa; CHEIBUB, Jairo. Bureaucratic elite, political culture and democratization in Brazil. *In*: ASMEROM, Haile K.; REIS, Elisa (Ed.). **Democratization and bureaucratic neutrality**. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1996. p. 219-238.

RUBINS, Roxana; CAO, Horacio. La reforma del Estado en las provincias argentinas: una visión desde sus condicionantes estructurales. **Revista Venezolana de Gerencia**, v. 3, n. 5, p. 19-32, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Relatório de pesquisa, centralização burocrática e renovação de elites**: estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979. Mimeografado.

SCHNEIDER, Ben R. **Politics within the state**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SILBERMAN, Bernard. **Cages of reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States and Great Britain. Chicago: Chicago University Press, 1993.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions**: a comparative analysis of France, Russia, and China. New York: Cambridge University Press, 1979.

\_\_\_\_\_. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.

STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

TILLY, Charles. **As sociology meets history**. New York: Academic Press, 1981.

\_\_\_\_\_. War making and state making as organized crime. *In*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

\_\_\_\_\_. **Coerção, capital e estados europeus: 1990-1992**. São Paulo: Edusp, 1996.

WIBBELS, Erik. Federal politics and market reform in the developing world. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 2, p. 27-53, 2001.

## APÊNDICE A

### QUADRO A.1 Questionário na Argentina

Nº	Perguntas	
1)	<b>Cuál de las alternativas expresa el papel de las agencias gubernamentales en la formulación de la política de infraestructura, innovación e industrial?</b>	
	1 = Muchas nuevas políticas fueron formuladas en las agencias	Resposta
	2 = Algunas políticas	
	3 = Raramente formulan nuevas políticas	
	Observación:	
2)	<b>Cuál es la proporción de funcionario de la agencia que entro al servicio público a través de un concurso?</b>	
	1 = menos de 30%	Resposta
	2 = entre 30% y 60%	
	3 = entre 60% y 90%	
	4 = más del 90%	
	Observación:	
3)	<b>Cuál es la proporción de funcionarios que posee nivel universitario de escolaridad?</b>	
	1 = menos de 30%	Resposta
	2 = entre 30% y 60%	
	3 = entre 60% y 90%	
	4 = más del 90%	
	Observación:	
4)	<b>Cuál es la proporción de funcionarios contratados de forma temporaria?</b>	
	1 = menos de 30%	Resposta
	2 = entre 30% y 60%	
	3 = entre 60% y 90%	
	4 = más del 90%	
	Observación:	
5)	<b>Cuál es la proporción de funcionarios que trabajan en tiempo parcial?</b>	
	1 = menos de 30%	Resposta
	2 = entre 30% y 60%	
	3 = entre 60% y 90%	
	4 = más del 90%	
	Observación:	
6)	<b>Cuál es la proporción de funcionarios especializados en la agencia?</b>	
	1 = menos de 30%	Resposta
	2 = entre 30% y 60%	
	3 = entre 60% y 90%	
	4 = más del 90%	
	Observación:	

(Continua)

(Continuação)

Nº	Perguntas	Resposta
7)	<b>Cuál es el tiempo promedio de años que un funcionario permanece en la agencia durante su carrera?</b>	
	1 = 1-5 anos	
	2 = 5-10 anos	
	3 = 10-20 anos	
	4 = toda su carrera	
	Observación:	
8)	<b>Cuál es la perspectiva de promoción o ascenso profesional que tienen los funcionarios públicos?</b>	
	1 = 2 niveles en la mayoría de los casos	
	2 = 3-4 niveles en la mayoría de los casos	
	3 = varios niveles, aproximándose de los cargos ocupados por indicación político/partidaria	
	4 = en algunos casos pueden ocupar los cargos más altos destinados a los miembros del partido que gobierna (ministro)	
	Observación:	
9)	<b>Con que frecuencia los funcionarios de la agencia trabajan en el sector privado e interactúan con los dos sectores?</b>	
	1 = practica normal	
	2 = frecuentemente	
	3 = raramente	
	4 = casi nunca	
	Observación:	
10)	<b>La carrera en el sector público para las personas formadas en las mejores universidades es considerada:</b>	
	1 = la mejor opción	
	2 = la segunda mejor opción	
	3 = depende de las circunstancias	
	4 = la peor opción	
	Observación:	
11)	<b>Con que frecuencia los funcionarios de la agencia son demitidos por denuncias de los medios, organismos de control, decisión judicial o denuncias ciudadanas?</b>	
	1 = normalmente	
	2 = frecuentemente	
	3 = raramente	
	4 = casi nunca	
	Observación:	

Elaboração da autora.

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Silva (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

