

# BUROCRACIA E DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EM BUSCA DE TEORIAS E EVIDÊNCIAS PARA REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

*Bureaucracy and public administration performance: in search of theories and evidence for administrative reforms in developing countries*

*Burocracia y desempeño de la administración pública: en búsqueda de teorías y pruebas para reformas administrativas en países en desarrollo*

## RESUMO

O trabalho tem como objetivo contribuir com a discussão sobre o Estado do século XXI ao apontar para características críticas da burocracia pública que merecem mais pesquisas empíricas para o fornecimento de evidências, visando a embasar propostas de reforma administrativas em países em desenvolvimento. Nesse sentido, a partir da análise multivariada de bases de dados disponíveis, o artigo verifica se as características institucionais da burocracia brasileira questionadas pela PEC 32/2020 – o recrutamento por concurso, a profissionalização dos cargos de alta gestão, a existência de um regime especial de trabalho para os servidores e a adoção de salários atrativos – estão associadas a indicadores internacionais de desempenho da administração pública. Os achados corroboram os argumentos teóricos de que, além dos salários atrativos e do recrutamento por meio de concurso, a existência de regime especial de trabalho com estabilidade funcional para os servidores civis apresenta relações significativas com a diminuição da corrupção e melhoria da governança pública nos países em desenvolvimento. Isso porque os riscos de práticas de patronagem nesses países são maiores quando comparados a países desenvolvidos com burocracias bem estabelecidas.

**Palavras-chave:** burocracia, desempenho, corrupção, reforma administrativa, países em desenvolvimento.

**Alexandre Gomide<sup>1</sup>**

alexandre.gomide@ipea.gov.br

ORCID: 0000-0002-7979-8865

**Rafael da Silva Lins<sup>1</sup>**

rafael.lins@ipea.gov.br

ORCID: 0000-0002-4895-3279

**Raphael Amorim Machado<sup>1</sup>**

raphael.machado@ipea.gov.br

ORCID: 0000-0001-7500-4485

<sup>1</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Submetido 15-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

**Editores científicos convidados:** Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83067>

## ABSTRACT

*The study aims to contribute to the discussion about the State in the 21st century by pointing to some critical features of public bureaucracy that deserve more empirical research to provide evidence to support proposals for administrative reform in developing countries. Applying multivariate analysis techniques to available datasets, it is verified whether the institutional characteristics of the Brazilian bureaucracy challenged by PEC 32/2020 - recruitment by competitive public examination, the professionalization of senior positions, the existence of a special work regime for civil servants, and the adoption of attractive salaries - are associated with international performance indicators of public administration. The findings corroborate the theoretical arguments that, in addition to attractive salaries and recruitment by competitive public examinations, a special work regime with career stability for civil servants has significant relationships with reduction of corruption and improvement of public governance in the group of developing countries. That is because the risks in these countries of patronage practices are greater when compared to developed countries with well-established bureaucracies.*

**Keywords:** bureaucracy, performance, corruption, administrative reform, developing countries.

## Resumen

*El trabajo tiene como objetivo contribuir a la discusión sobre el estado en el siglo XXI al señalar características críticas de la burocracia pública que merecen más investigación empírica para aportar evidencia que sustente propuestas de reforma administrativa en los países en desarrollo. En este sentido, a partir del análisis multivariado de las bases de datos disponibles, se verifica si las características institucionales de la burocracia brasileña cuestionadas por PEC 32/2020 - la contratación por oposición, la profesionalización de los puestos de alta dirección, la existencia de un régimen especial de trabajo para los funcionarios públicos y la adopción de salarios atractivos - están asociados con indicadores internacionales de desempeño de la administración pública. Los hallazgos corroboran los argumentos teóricos que, además de los atractivos salarios y la contratación por medio de concursos, la existencia de un régimen laboral especial con estabilidad funcional para los servidores públicos tiene importantes relaciones con la reducción de la corrupción y el mejoramiento de la gobernanza pública en los países en desarrollo, ya que en estos países existen mayores riesgos de prácticas de clientelismo y mecenazgo en comparación con los países desarrollados y con burocracias bien establecidas.*

**Palabras clave:** burocracia, desempeño, corrupción, reforma administrativa, países en desarrollo.

## INTRODUÇÃO

Diversos autores e teorias concordam que a qualidade da burocracia pública é condição necessária para dotar o Estado de capacidade para implementar políticas de forma efetiva. No entanto, há discordância sobre quais características institucionais estruturariam tal burocracia. Nessa questão, destaca-se na literatura especializada a tese de Dahlström e Lapuente (2017) de que é a separação entre as carreiras dos políticos e dos burocratas é causa da baixa corrupção e alta eficácia e inovação no setor público. Fukuyama (2013), por sua vez, argumenta que é a combinação entre a profissionalização e autonomia dos burocratas para desempenhar suas funções que garante o desempenho da governança pública.

Por fim, os trabalhos de Rauch e Evans (2000) e Evans e Rauch (1999) indicam que os atributos weberianos da burocracia estão associados ao crescimento econômico e à performance do Estado dos países em desenvolvimento, respectivamente.

Nessa discussão, contudo, é importante observar que uma burocracia de qualidade é apenas uma condição necessária, pois, no que concerne às políticas públicas, é a combinação da formulação com a implementação que vai determinar sua efetividade – a burocracia só garante a última condição, uma vez que as decisões são tomadas na esfera política (Centeno, Kholi & Yashar, 2017; Cornell, Knutsen & Teorell, 2020). Em outras palavras, uma boa burocracia sem projeto e sem liderança política pode não resultar em

nada.

Como se sabe, Max Weber foi o autor que apontou para o fato de o desenvolvimento da economia capitalista depender da existência de uma burocracia estatal organizada em base racional-legal. Ou seja, um corpo de funcionários públicos profissional, recrutado com base no mérito e orientado por regras impessoais. Para Weber, tal tipo de burocracia significava a dominação legítima por meio do conhecimento e a forma mais eficiente de administração do Estado (Swedberg, 2006). Na sua análise, Weber alertava que o bom desenvolvimento das tarefas administrativas do Estado necessitava da continuidade dos funcionários, que deveriam contar com uma carreira estável fundamentando suas atuações em conhecimentos e experiência na administração dos assuntos públicos (Weber, 1999). Da mesma maneira, a atividade do burocrata deveria ser remunerada na forma de um salário fixo, compatível com as funções exercidas. É importante mencionar ainda que, na perspectiva weberiana, a burocracia é servente da política, uma vez que os políticos devem deter o monopólio da decisão, ao passo que os burocratas necessitam cumprir suas obrigações *sine ira et studio* ou “sem fúria e sem parcialidade” (Weber, 2014, p. 416).

Porém, na esteira das transformações da economia e da política global a partir dos anos 1980, novas ideias começaram a questionar o papel do Estado e, consequentemente, da burocracia pública. Argumentou-se que a burocracia de características weberianas havia se transformado em uma instituição disfuncional, rígida e ineficaz, devido a sua preocupação com regras, formalismo e cadeias hierárquicas. Conforme o

movimento da Nova Gestão Pública (NGP), o modelo burocrático de organização da administração pública não funcionaria mais na sociedade contemporânea, com a economia globalizada e intensiva em conhecimento (Pollitt & Bouckaert, 2017). Assim, o ideário da NGP inspirou iniciativas de reforma no aparato administrativo do Estado em vários países. Tais reformas tinham como objetivo tornar o governo mais eficiente por meio da adoção de práticas e procedimentos do setor privado, como a contratualização de resultados e a remuneração por desempenho (Osborne & Gaebler, 1992).

No Brasil, as ideias da NGP foram inseridas no contexto das reformas do Estado implementadas nos anos de 1990 (Brasil, 1995; Cavalcante & Santos, 2020). Mais recentemente, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional (a PEC 32, de 03 de setembro de 2020) para alterar as disposições sobre o funcionalismo público e a organização administrativa do Estado, nos três níveis de governo, estabelecidas na Carta de 1988. Sob o argumento de que o Estado brasileiro “custa muito, mas entrega pouco” e que “os servidores públicos são ‘muito bem’ remunerados”, foram apresentados dispositivos prevendo a extinção do Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos. A PEC prevê a criação de novos vínculos de contratação de servidores, favorecendo mecanismos de seleção simplificada para vagas de tempo determinado. Os cargos comissionados e as funções gratificadas serão gradativamente extintos para dar lugar aos novos cargos de liderança e assessoramento, os quais, uma parte, serão ocupados mediante seleção simplificada. Conforme a proposta, haverá a possibilidade de demissão de servidores

que não sejam pertencentes às carreiras típicas de Estado (a serem definidas), pondo fim à estabilidade para os funcionários que têm vínculo por tempo indeterminado. Por fim, a reforma silencia sobre o tema da profissionalização dos cargos de alta gestão, um gargalo do setor público brasileiro (Peci, 2020). Os cargos estratégicos dos níveis mais altos da administração, como o de secretários, serão de livre nomeação e exoneração. Para esses, a seleção simplificada não é requisito obrigatório. A PEC 32/2020 propôs a implementação da reforma em três fases; a primeira fase contempla a criação de um novo regime de vínculos de trabalho e amplia a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo sobre administração pública. A segunda tratará, por meio de projetos de lei complementar, as temáticas de gestão de desempenho, diretrizes de carreiras, cargos, funções e gratificações. Por último, serão abordadas a remuneração e organização das carreiras por meio da apresentação do projeto de lei complementar do novo serviço público.

Nesse contexto, o artigo tem o objetivo de avaliar se as características institucionais da burocracia brasileira questionadas pela PEC 32/2020 – isto é, o recrutamento apenas por concurso, a profissionalização dos cargos de alta gestão, a existência de um regime especial de trabalho e a adoção de salários atrativos para os servidores públicos – estão associadas ao desempenho da administração pública. Frente à inexistência de informações longitudinais e/ou subnacionais para o caso brasileiro, adotaremos como estratégia de pesquisa a análise transversal de dados internacionais sobre as características das burocracias dos governos centrais de um grande número de

países compilados pelo *Quality of Government Institute* (Teorell et al., 2020). Os dados serão analisados por técnicas estatísticas multivariadas, como regressões de mínimos quadrados ordinários (MQO). Detalhes e limitações da metodologia são discutidos no desenvolvimento do texto.

Hipóteses sobre as características institucionais da burocracia estatal já foram testadas em estudos anteriores. Em um trabalho seminal, Rauch e Evans (2000) analisaram dados originais sobre as burocracias estatais de 35 países em desenvolvimento e verificaram que o recrutamento meritocrático é um determinante estatisticamente significativo do desempenho da administração pública. A importância de salários competitivos e da estabilidade de carreira não puderam ser claramente estabelecidas pelos autores. Cerca de uma década e meia depois, Dahlström e Lapuente (2017) conduziram uma série de análises estatísticas para um grande número de países, corroborando a tese dos autores de que a separação de carreiras entre políticos e burocratas criaria um ambiente com baixa corrupção e alta eficácia do governo, além de favorecer ações visando ao aumento de eficiência no setor público. Porém, Dahlström e Lapuente não encontram uma associação positiva entre o que eles denominam “weberianismo fechado” (i.e., a estabilidade na carreira e regime jurídico próprio para servidores públicos) e os resultados de interesse.

Dahlström e Lapuente (2017) trabalham com dados mais atuais que Rauch e Evans (2000) e utilizam métodos mais sofisticados. Contudo, a despeito de apresentarem resultados relevantes, suas análises não consideraram o nível de desenvolvimento dos países – o que é levado em conta neste trabalho. Além

disso, características institucionais da burocracia ameaçadas pela recente proposta de reforma do Estado de governo federal brasileiro não entram no modelo dos autores. Como alegam Cornell et al. (2020), países desenvolvidos e “retardatários” podem apresentar resultados divergentes apesar de terem burocracias com as mesmas características. Ou seja, trabalhamos com a hipótese de que características weberianas da burocracia, como o regime especial de trabalho próprio para servidores públicos e a estabilidade funcional, podem ser mais importantes para os países de renda média, onde é maior o risco de patronagem, politização e corrupção no setor público quando comparados aos países desenvolvidos e com burocracias bem estabelecidas.

Este artigo contribui para a literatura ao considerar os distintos níveis de desenvolvimento dos países (desenvolvidos e em desenvolvimento) na análise da associação entre as características institucionais da burocracia pública colocadas em xeque pela proposta de reforma administrativa consubstanciada na PEC 32/2020 e os indicadores internacionais de desempenho da administração pública. Em termos substantivos, os achados da pesquisa oferecem elementos ao campo de estudos sobre burocracia ao indicar, com base em dados atualizados, que, além dos salários atrativos e o recrutamento por meio de concurso público, a existência de regime especial de trabalho com estabilidade funcional para os servidores civis nos países em desenvolvimento apresenta relações significativas com a diminuição da corrupção e melhoria do desempenho da governança pública.

O artigo está organizado da seguinte ma-

neira: a seguir expõe-se como as teorias existentes explicam a relação entre as características da burocracia estatal em foco e o desempenho da administração pública; depois, são apresentadas a metodologia, as definições operacionais e os dados utilizados; em seguida, os resultados encontrados são exibidos. Por fim, há a discussão sobre os principais achados e as limitações da análise empreendida, bem como recomendação de pesquisas futuras.

## TEORIA

Nesta seção apresentamos como as teorias existentes explicam a relação entre as características institucionais da burocracia estatal e o desempenho da administração pública. Tais características compreendem o recrutamento por meio de concurso público; o preenchimento dos níveis mais altos da hierarquia por funcionários de carreira; a existência de um regime de trabalho especial para os servidores públicos com a estabilidade na carreira; e a atratividade dos salários.

Como se sabe, o ingresso no serviço público condicionado à aprovação em concurso garante o recrutamento com base no mérito – e não em laços pessoais ou políticos. Segundo Rauch e Evans (2000), a contratação com base no mérito faz com que o desempenho no serviço seja um atributo mais valorizado no local de trabalho do que, por exemplo, a fidelidade a grupos políticos. Além de o recrutamento ser baseado no mérito, também é importante que a progressão na carreira burocrática seja baseada no desempenho. Dessa forma, garante-se que os cargos de liderança e a direção superior não sejam preenchidos por critérios políticos ou



laços pessoais. Para os citados autores, as recompensas de carreira no longo prazo geradas por tal sistema reforçariam a adesão às regras de comportamento codificadas e a ética profissional. Segundo eles, tal resultado aumentaria a previsibilidade da atuação da burocracia, uma vez que o horizonte temporal dos funcionários é mais longo do que os ciclos político-eleitorais, reduzindo, assim, a atratividade de retornos decorrentes de comportamentos oportunistas de curto prazo e práticas de corrupção. Ademais, as perspectivas de carreira previsíveis contribuíram para a organização perseguir objetivos de longo prazo, o que resultaria na implementação efetiva das políticas públicas.

Por sua vez, Dahlström e Lapuente (2017) afirmam que a separação entre as carreiras dos políticos e burocratas, garantida pelo recrutamento e pelas promoções baseadas no mérito, é a chave para um governo com baixa corrupção, mais efetividade e inovação administrativa. De acordo com os dois autores, na existência de duas carreiras possuindo lógicas de entrada e responsabilização distintas, uma poderia fiscalizar e contrabalancear as atividades da outra, minorando o desperdício e a malversação de recursos públicos. Nas palavras deles:

Um processo de recrutamento de burocratas que se baseie em méritos profissionais é especialmente importante porque evita o surgimento de relações de lealdade e subordinação dos funcionários públicos para com seus superiores políticos. Quando os funcionários são recrutados (e promovidos) de acordo com critérios de mérito, temos, portanto, duas cadeias de responsabilização – uma baseada em cri-

térios políticos e outra em critérios de revisão profissional por pares – coabitando no aparelho de estado e verificando-se mutuamente. (Dahlström & Lapuente, 2017, p. 89)

No que diz respeito ao regime especial de trabalho, que garanta a estabilidade na carreira, parte da literatura argumenta que protege a ação técnica e impessoal dos burocratas das pressões de ordem política e da captura do Estado por grupos de interesse privados – inclusive permitindo que os burocratas possam denunciar malfeitos, confrontando superiores e políticos, sem o receio de perderem seus empregos. Nessa perspectiva, Nistotskaya e Cingolani (2016) alegam, com sustentação em evidências, que o recrutamento com base no mérito e a estabilidade funcional aumentam a confiança no ambiente de trabalho incentivando uma burocracia inovadora.

Por último, mas não menos importante, a adoção de salários competitivos com o setor privado atrairia pessoas talentosas e competentes para o serviço público, como também diminuiria diretamente os incentivos para os funcionários públicos aceitarem subornos, propinas ou outras práticas corruptas (Evans & Rauch, 1999; Dahlström & Lapuente, 2017).

Em resumo, de acordo com os estudos revisados nesta seção, o recrutamento e as promoções com base no mérito, o preenchimento dos níveis mais altos da hierarquia por funcionários de carreira, o *status* diferenciado de trabalho para os funcionários públicos e a remuneração por salários atrativos promoveriam um *ethos* público que incentivaria e protegeria os burocratas de carreira na aplicação da lei de maneira imparcial e

justa. O *esprit de corps* resultante garantiria a autonomia da burocracia em relação aos grupos de interesse, evitando captura do Estado e a corrupção. Em outras palavras, as características institucionais da burocracia discutidas nesta seção seriam condição *sine qua non* para o bom desempenho da administração pública.

## METODOLOGIA, DADOS E DEFINIÇÕES OPERACIONAIS

Para mensurar as características institucionais das burocracias estatais, utilizamos a base de dados do *survey* com especialistas aplicado pelo *Quality of Government Institute* (QoG) em 2014 e publicado em 2015. Os dados versam sobre a estrutura e o comportamento das administrações públicas centrais nacionais em mais de 150 países. O Quadro 1 mostra as perguntas selecionadas para mensurar cada uma das quatro características analisadas por este trabalho. Uma apresentação detalhada do *survey* aplicado pelo QoG, incluindo o questionário completo, pode ser encontrada em Dahlström et al. (2015).

O desempenho da administração pública (variável dependente da pesquisa), por sua vez, foi operacionalizado por meio de duas dimensões: eficácia do governo e corrupção no setor público. Como indicadores de cada uma dessas dimensões, selecionamos índices fornecidos por organizações internacionais reconhecidas, tais como Banco Mundial, Grupo PRS, Instituto V-DEM e Fundação Bertelsmann. Tendo em vista que as metodologias desses índices podem captar aspectos distintos e também para dotar de maior robustez os resultados da análise, selecionamos, com base nas definições e

no uso corrente pela literatura especializada, mais de um índice para cada uma das duas dimensões. Os índices escolhidos, as definições e fontes de dados também estão dispostos no Quadro 1.

Não devemos esquecer que tanto as variáveis independentes quanto as dependentes são medidas baseadas na percepção. Alguns vieses são percebidos nos índices de desempenho, tais como a seleção dos países analisados, o vínculo dos respondentes com as instituições de pesquisa e até mesmo a ideologia de algumas delas. Os índices de corrupção são particularmente interessantes a esse respeito. Por exemplo, a forma de a consultoria de riscos PRS medir a corrupção entre os países não captura distinções qualitativas entre os vários tipos e níveis de corrupção como se fosse um problema unidimensional. Para Ang (2020), os usuais índices de corrupção revelam um viés em que os países ricos estão no topo do combate enquanto os mais pobres ficam na base. Já os índices de desempenho dos governos, como os fornecidos pelo Banco Mundial, são criticados por serem complexos, arbitrários, normativos e não baseados em teoria (Thomas, 2009; Langbein & Knack, 2010). Contudo, utilizamos tais índices tanto pela ausência de indicadores melhores, quanto por seu uso corrente na literatura especializada.

Para avaliar as proposições teóricas a respeito das relações existentes entre as características institucionais da burocracia estatal e o desempenho da administração pública usamos a seguinte estratégia. Primeiro discutiremos as características da burocracia e o desempenho da administração pública brasileira comparativamente: com todos os

países com dados disponíveis e com o subgrupo de países de renda média, caracterizados aqui como países em desenvolvimento. A divisão da análise por grupos de países baseia-se no argumento de que burocracias com características weberianas são particularmente importantes para países em desenvolvimento por serem maiores os riscos nestes países de patronagem (Cornell et al. 2020). Em seguida, via análises de regressão múltipla pelo método dos mínimos quadrados, testaremos empiricamente as relações entre as características burocráticas de interesse da pesquisa (ou variáveis independentes) e os indicadores de desempenho selecionados (variáveis dependentes), também distinguindo os dois grupos de países. Nas análises, incluímos um conjunto de variáveis de controle a fim de dar maior robustez aos resultados.

A seleção das variáveis de controles levou em conta a literatura internacional sobre o tema. São eles: i) o desenvolvimento econômico, uma vez que a qualidade da burocracia pública tende a ser correlacionada com a capacidade produtiva de cada país; ii) o nível de escolaridade da população, uma vez que esta pode ajudar no lado da oferta, melhorando o conjunto de candidatos para o funcionalismo público; iii) a fracionalização etnolinguística existente nos países, tendo em vista que ela pode tornar difícil a substituição de uma estrutura burocrática baseada na patronagem por outra baseada no mérito; e iv) liberdade/controle de imprensa, pois a relação dos mecanismos hipotetizados pode ser mais forte quando a denúncia de corrupção, o controle da patronagem e a cobrança do desempenho e da eficácia da burocracia são mais fáceis de serem feitas pela sociedade civil.

A apresentação das regressões (Tabelas 2 e 3) são divididas em duas colunas. As colunas 1 contêm todas as variáveis independentes e de controle do modelo, enquanto as regressões apresentadas nas colunas 2 são uma especificação mais parcimoniosa do mesmo resultante do procedimento *backward* (James, Witten, Hastie, & Tibshirani, 2014) tendo o p-valor menor que 10% como regra de parada.

Tendo em vista que a variável dependente sobre corrupção no setor público (*vdem\_pubcorr*) está restrita ao intervalo entre 0 e 1, decidiu-se neste caso pelo uso da regressão beta com função de ligação logit, a qual é especialmente desenvolvida para lidar com tal característica na variável dependente (Ferrari & Cribari-Neto, 2004). As demais regressões foram rodadas pelo método dos mínimos quadrados ordinários.

Procedemos os testes de multicolinearidade e heterocedasticidade. Da análise dos Fatores de Inflação da Variância (VIF), verificou-se que não há problema de multicolinearidade nos modelos apresentados nas Tabelas 2 e 3. Do teste de Breuch-Pagan, identificamos a presença de heterocedasticidade em alguns deles. Diante disso, utilizamos o estimador de Huber-White para o cálculo de erros-padrão robustos em todos os casos. Ou seja, as estimativas dos erros-padrão apresentadas já levam em consideração a possível presença de heterocedasticidade.

Para diminuir eventuais problemas de endogeneidade e causalção reversa, as variáveis independentes foram defasadas temporalmente em relação às dependentes. Com o mesmo objetivo, defasamos as variáveis de



controle em relação ao período para o qual as variáveis independentes foram coletadas. A descrição das variáveis de controle utilizadas, com as fontes e os anos de mensuração podem ser encontradas no Quadro 1.

O universo de países utilizados na análise e sua classificação econômica foram retirados do *World Economic Situation and Prospects 2020* (United Nations, 2020). Esse instrumento agrega países por regiões e categorias de renda e desenvolvimento. Embora haja vários países (em particular as economias em transição) que têm caracte-

rísticas que podem colocá-los em mais de uma categoria, os agrupamentos são feitos de modo mutuamente exclusivos. Os países com PIB per capita menor do que US\$ 1.025 são classificados como de baixa renda aqueles com PIB entre US\$ 1.026 e US\$ 3.995, como de renda média baixa; aqueles compreendidos entre US\$ 3.996 e US\$ 12.375, de renda média alta; e aqueles com renda superior a US\$ 12.375 como países de alta renda. Para fins desta análise, consideramos o subgrupo de países em desenvolvimento a união dos conjuntos de nações com renda média alta e renda média baixa.

Quadro 1. Variáveis utilizadas

Variável	Sigla	Definição, escala e fonte	Ano	Referência
Concurso público	q2_d	Funcionários do serviço público são contratados por meio de sistema de exame formal. Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) – Fonte: the QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Politização da alta gestão	q2_g	A liderança política contrata e demite funcionários públicos seniores (i.e., com funções de liderança, direção e assessoramento superior). Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) – Fonte: the QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Salários atrativos	q4_a	Funcionários públicos têm salários comparáveis aos do setor privado com treinamento e responsabilidades equivalentes. Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) - The QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Regime especial de trabalho	q4_f	Os termos de contratação dos funcionários do setor público são regulamentados por leis especiais que não se aplicam aos funcionários do setor privado. Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) – Fonte: the QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Desempenho da governança	bti_gp	Agrupa as pontuações de capacidade de condução, uso eficiente de recursos, construção de consenso e cooperação internacional de cada país. Escala de 1 (menor desempenho) a 10 (maior desempenho) – Fonte: Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI)	2018	(Teorell et al., 2020)
Eficácia do governo	wbgi_gee	Mede a qualidade dos serviços públicos, funcionalismo público, formulação de políticas, implementação de políticas e credibilidade do compromisso do governo em mantê-las elevadas. Escala de -2,5 (menos eficaz) a 2,5 (mais eficaz) – fonte: The World Bank Group	2018	(Teorell et al., 2020)

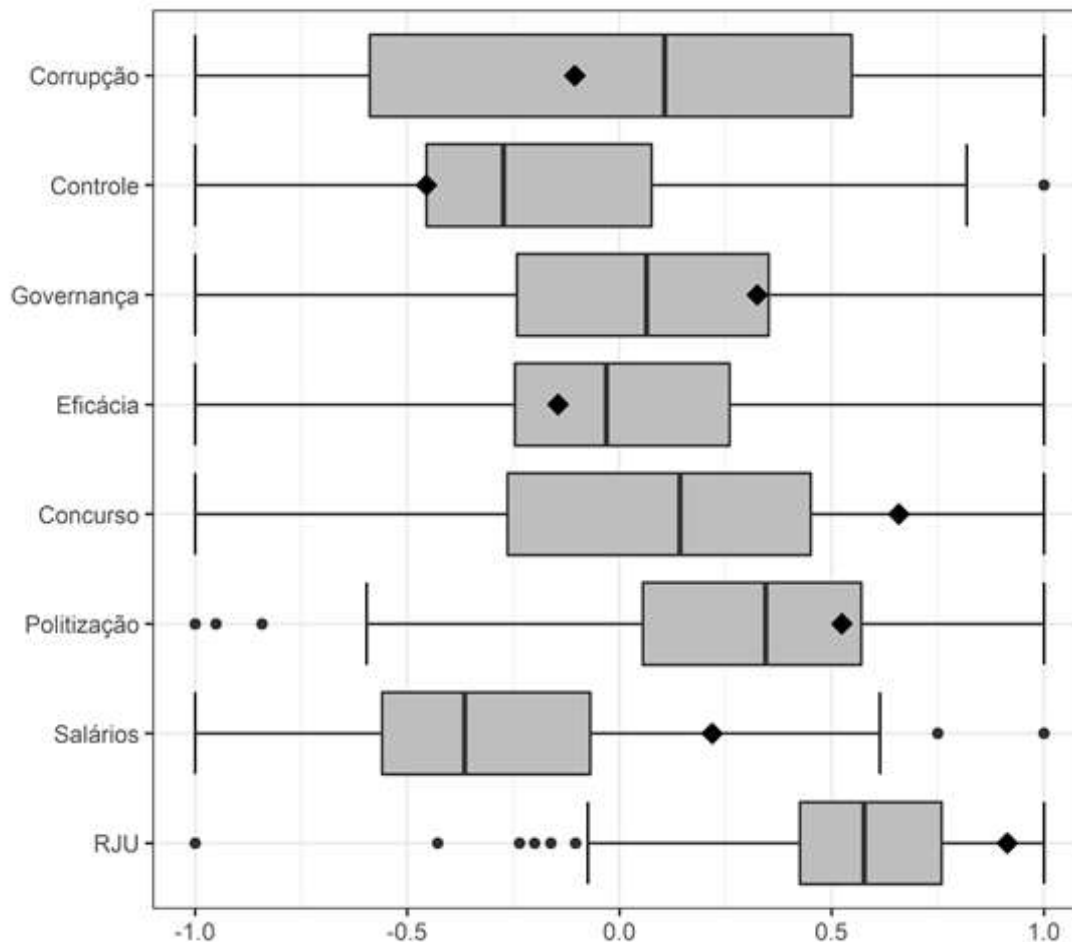
Corrupção no setor público	vdem_pubcorr	Indica até que ponto os funcionários do setor público concedem favores em troca de subornos, propinas ou outros incentivos materiais e com que frequência eles roubam, desviam fundos públicos ou outros recursos do estado para uso pessoal ou familiar. Escala de 0 (menos corrupto) a 1 (mais corrupto) - Fonte: Varieties of Democracy (V-Dem) Project	2018	(Coppedge et al., 2020)
Controle da corrupção	icrg_corruption	A avalia o controle da corrupção real ou potencial nas formas de patronagem, nepotismo, troca de favores, financiamento ilegal de partidos e laços estreitos entre políticos e empresários privados. Escala de 0 (menor controle da corrupção) a 1 (maior controle) – Fonte: PRS International Country Risk Group	2018	(ICRG, 2020)
Fracionalização étnica	al_ethnic2000	Nível de diversidade racial e linguística no ano de 2000. Escala de 0 (menor fracionalização) a 1 (maior) – Fonte: Alesina, Devleeschauwer, Easterly, Kurlat and Wacziarg.	2016	(Teorell et al., 2020)
Escolaridade	education-index	Média de anos de escolaridade e a expectativa de anos de escolaridade. – Fonte: UNDP	2013	(UNDP., 2020)
Liberdade de imprensa (1996-2000)	fhp_score4	O índice é calculado pela adição das classificações de quatro componentes: Leis e regulamentos, Pressões e controles políticos, Influências econômicas e Ações repressivas. A escala varia de 0 (imprensa mais livre) a 100 (menos livre) – Fonte: Freedom House	2000	(Teorell et al., 2020)
Desenvolvimento econômico	logRGDPo	Capacidade produtiva (logaritmo natural do PIB real do lado da produção, usando preços constantes entre os países e ao longo do tempo para as exportações e importações de bens finais) – Fonte: Penn World Table v. 9.1	2010	(Feenstra, Inklaar & Timmer, 2015)

## RESULTADOS

Os Gráficos 1 e 2 mostram a posição relativa do Brasil quando comparado a todos os países e aos países de renda média, respectivamente. O Gráfico 1 indica que a burocracia federal brasileira está situada no primeiro quartil da distribuição no que concerne a concursos públicos (q2\_d), salários atrativos (q4\_a) e regime especial de trabalho para os servidores, aqui abreviado como RJU para efeitos de simplificação (q4\_f). Para o nível

de politização da alta gestão (q2\_g), o país encontra-se no intervalo interquartis, acima da mediana. Por sua vez, no que se relaciona com os indicadores de desempenho, o Brasil encontra-se na faixa interquartis para todos eles: acima da mediana para o desempenho da governança pública (bti\_gp), e um pouco abaixo da mesma estatística para a eficácia do governo (wbgi\_gee), corrupção no setor público (vdem\_pubcorr) e controle da corrupção (icrg\_corr). Este último na fronteira entre o terceiro e último quartil.

Gráfico 1. Características institucionais e desempenho da burocracia brasileira em perspectiva comparativa: todos os países



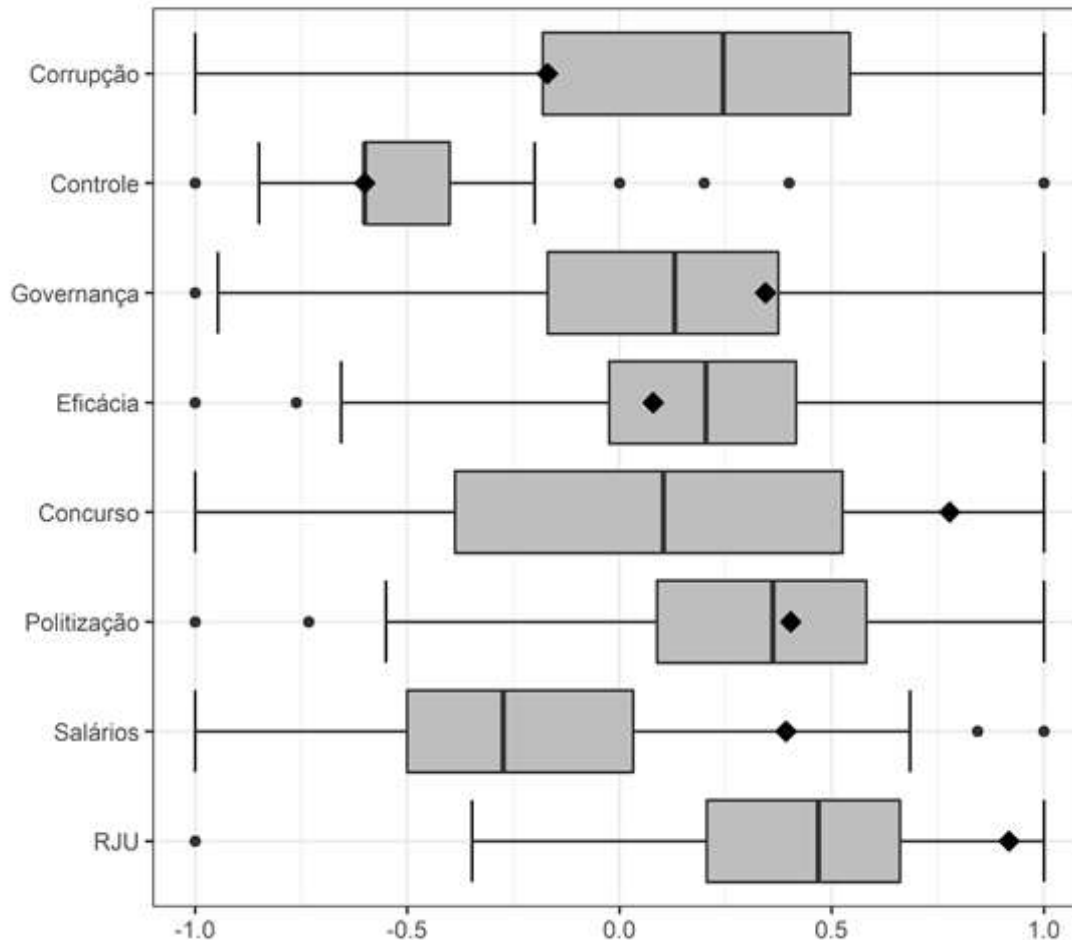
Nota: a posição do Brasil em cada índice é marcada com um retângulo. Os gráficos box-plot mostram a faixa normalizada de pontuações. RJU significa regime especial de trabalho para servidores públicos. Normalização e gráfico dos autores.

Fonte: Teorell et al. (2020).

Se considerarmos apenas o subgrupo de países com renda média (Gráfico 2), destaca-se a mudança da posição relativa da politização da alta gestão (q2\_g) da burocracia federal brasileira, que passa a ser mais próxima da mediana. As variáveis de concurso público (q2\_d), regime especial de trabalho para os servidores públicos, aqui denominada de RJU (q4\_f) e os salários competitivos (q4\_a) continuam localizadas no primeiro quartil. Quanto aos indicadores

de desempenho, o país também se encontra localizado na posição interquartil, variando conforme o indicador. O índice de corrupção (vdem-pubcorr) e o de controle da corrupção (icrg\_corruption) apresentam o Brasil no início do segundo quartil e na mediana, respectivamente. O indicador de desempenho da governança pública do BTI (bti\_gp) acima da mediana e o índice de eficácia do governo do Banco Mundial (wbgi\_gee) abaixo.

Gráfico 2. Características institucionais e desempenho da burocracia brasileira em perspectiva comparativa: países em desenvolvimento



Nota: a posição do Brasil em cada índice é marcada com um retângulo. Os gráficos box-plot mostram a faixa normalizada de pontuações

Normalização e gráfico dos autores.

Fonte: Teorell et al. (2020).

Dessas primeiras análises, pode-se concluir que o Brasil apresenta relativamente uma burocracia federal de qualidade, isto é, selecionada com base no mérito, bem remunerada e dotada de estabilidade na carreira. No que concerne ao nível de politização dos cargos de direção e assessoramento, o país apresenta um superior um pouco acima da mediana, mas compatível com os países em desenvolvimento. O desempenho da admi-

nistração pública, por sua vez, é mediano, variando para mais ou para menos dessa estatística conforme o indicador. Ressalta-se, entretanto, que o país não é um *outlier* em nenhuma das variáveis analisadas por esta pesquisa. As estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nessa pesquisa podem ser encontradas na Tabela 1, assim como as correlações entre as variáveis são apresentadas Tabela 2.

Tabela 1. Estatísticas descritivas para todas as variáveis e os países analisados

Variável	Estatística					
	N	Mediana	Média	Desvio- -Padrão	Mínimo	Máximo
Corrupção	167	0,537	0,493	0,300	0,004	0,967
Controle	127	2,500	2,727	1,245	0,500	6,000
Governança	132	5,454	5,414	1,801	1,250	9,150
Eficácia	192	-0,181	-0,070	0,992	-2,449	2,231
Concurso	114	4,348	4,238	1,372	1,000	6,857
Politização	117	5,199	5,052	1,145	1,500	7,000
Salários	114	3,027	3,240	0,956	1,333	6,666
RJU	113	5,599	5,485	0,955	1,000	6,833
Economia	170	11,045	11,191	2,101	6,289	16,541
Escolaridade	162	0,636	0,614	0,175	0,184	0,918
Fracionalização	181	0,429	0,436	0,256	0,000	0,930
Imprensa	180	54,500	54,244	24,998	0,000	95,000



Tabela 2. Matriz de correlação entre as variáveis analisadas

	controle	corrupção	eficácia	governança	concurso	política	salários	RJU	economia	escolaridade	fracionalização	imprensa
controle	1,000	-0,593	0,743	0,599	0,286	-0,256	0,169	0,162	0,066	0,448	-0,187	0,401
corrupção	-0,593	1,000	-0,762	-0,748	-0,130	0,300	-0,241	-0,175	0,059	-0,560	0,168	-0,538
eficácia	0,743	-0,762	1,000	0,701	0,212	-0,280	0,390	0,067	0,092	0,735	-0,334	0,479
governança	0,599	-0,748	0,701	1,000	0,089	-0,242	0,174	0,107	-0,149	0,579	-0,189	0,600
concurso	0,286	-0,130	0,212	0,089	1,000	-0,264	-0,229	0,384	0,267	-0,001	-0,179	-0,024
política	-0,256	0,300	-0,280	-0,242	-0,264	1,000	-0,016	-0,055	0,019	0,064	-0,133	-0,286
salários	0,169	-0,241	0,390	0,174	-0,229	-0,016	1,000	0,035	0,024	0,195	0,138	0,263
RJU	0,162	-0,175	0,067	0,107	0,384	-0,055	0,035	1,000	0,194	-0,039	-0,025	0,122
economia	0,066	0,059	0,092	-0,149	0,267	0,019	0,024	0,194	1,000	0,113	-0,140	-0,193
escolari-												
dade	0,448	-0,560	0,735	0,579	-0,001	0,064	0,195	-0,039	0,113	1,000	-0,465	0,387
fracionali-												
zação	-0,187	0,168	-0,334	-0,189	-0,179	-0,133	0,138	-0,025	-0,140	-0,465	1,000	-0,074
imprensa	0,401	-0,538	0,479	0,600	-0,024	-0,286	0,263	0,122	-0,193	0,387	-0,074	1,000

Nas Tabelas 3 e 4, as primeiras regressões para cada variável dependente (colunas 1) contêm todas as variáveis independentes e de controle do modelo, enquanto as segundas regressões (colunas 2) são o resultado do procedimento *backward* tendo o p-valor menor que 10% como regra de parada. Ressalte-se que os coeficientes das regressões se encontram padronizados.

Da Tabela 2, que considera todos os países com dados disponíveis para as variáveis analisadas, observamos nos resultados produzidos pelas regressões *backward* que a variável “concurso” (q2\_d) está positiva e significativamente associada com a “eficácia” do governo (wbgi\_gee). A “politização” da alta gestão (q2\_g), por seu turno, está positiva e significativamente correlacionada com a percepção de “corrupção” no setor público (vdem\_pubcorr) e negativamente correlacionada com o “controle da corrupção” (icrg\_corruption) e também com “eficácia” do governo (wbgi\_ee). Por fim, a variável “salários” atrativos (q4\_a) relaciona-se significativamente de forma inversa com a

percepção de corrupção no setor público (vdem\_pubcorr) e positivamente com a eficácia do governo (wbgi\_ge). Para este primeiro grupo de países, a variável regime especial de trabalho (q4\_f) não apresentou associações significativas com nenhuma das variáveis dependentes.

Quanto às variáveis de controle, apenas a liberdade de “imprensa” (fhp\_score4) é estatisticamente significativa para todos os quatro modelos, apresentando o sinal esperado. O índice de escolaridade apresentou as relações esperadas de forma significativa apenas para a “eficácia” do governo (wbgi\_gee) e “corrupção” no setor público (vdem\_pubcorr). A fracionalização étnica (al\_ethnic2000), por seu turno, apresentou relações significativas com o controle da corrupção (icrg\_corruption) e eficácia do governo (wbgi\_gee) com o sinal esperado. Já o logaritmo natural da variável de desenvolvimento econômico (logRGDPO) não apresentou relações significativas com nenhuma das variáveis dependentes.

Tabela 3. Características burocráticas e desempenho da administração pública: todos os países

Coeficientes	Variável dependente							
	Corrupção		Controle da corrupção		Governança		Eficácia	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Concurso	-0,083 (0,110)		0,084 (0,077)		0,078 (0,085)		0,091* (0,047)	0,071* (0,041)
Politização	0,364*** (0,113)	0,305*** (0,105)	-0,258*** (0,073)	-0,284*** (0,079)	-0,129 (0,085)		-0,216*** (0,055)	-0,206*** (0,051)
Salários	-0,216** (0,100)	-0,181* (0,094)	0,015 (0,102)		0,099 (0,075)		0,177** (0,081)	0,162** (0,075)
Regime especial	-0,144 (0,103)		-0,047 (0,070)		0,119 (0,127)		-0,030 (0,044)	
Desenvolvimento	0,081 (0,103)		0,068 (0,072)		-0,128* (0,076)		0,018 (0,055)	
Escolaridade	-0,660*** (0,135)	-0,582*** (0,115)	0,383*** (0,087)		0,443*** (0,091)		0,528*** (0,064)	0,528*** (0,061)
Fracionalização	-0,007 (0,108)		-0,007 (0,088)	-0,210*** (0,079)	0,002 (0,090)		-0,099* (0,054)	-0,105* (0,053)
Imprensa	-0,393*** (0,128)	-0,412*** (0,128)	0,297*** (0,106)	0,434*** (0,095)	0,361*** (0,110)		0,204*** (0,091)	0,194*** (0,084)
constante	-0,494*** (0,091)	-0,409*** (0,089)						
Número de países	89	96	80	92	66	111	89	93
R <sup>2</sup> ajustado	0,659	0,629	0,599	0,506	0,489	0,479	0,795	0,809

\* p &lt; 10%, \*\* p &lt; 5% e \*\*\* p &lt; 1%, em teste bilateral.

Tabela 4. Características burocráticas e desempenho da administração pública: países em desenvolvimento

Coeficientes	Variável dependente							
	Corrupção		Controle da corrupção		Governança		Eficácia	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Concurso	-0,091 (0,149)		0,350* (0,176)	0,426** (0,166)	0,062 (0,103)	0,296* (0,110)	0,385*** (0,108)	
Política	0,066 (0,152)		0,019 (0,126)		-0,033 (0,139)	-0,176 (0,115)		
Salários	0,022 (0,153)		-0,383** (0,154)	-	0,065 (0,125)	0,282* (0,116)	0,230* (0,118)	
Regime especial	-0,224 (0,154)	-0,208* (0,119)	-0,017 (0,112)		0,270* (0,133)	0,211* (0,106)	-0,037 (0,102)	
Desenvolvimento	0,117 (0,147)		0,023 (0,139)		-0,143 (0,108)	0,034 (0,145)		
Escolaridade	-0,438*** (0,135)	-0,370*** (0,117)	0,158* (0,092)		0,370*** (0,099)	0,364*** (0,078)	0,424*** (0,096)	
Fracionalização	-0,118 (0,131)		0,215 (0,192)		-0,039 (0,100)	-0,104 (0,103)		
Imprensa	-0,485 (0,164)	-0,485*** (0,118)	0,581*** (0,169)	0,383*** (0,110)	0,442*** (0,143)	0,277* (0,139)	0,345*** (0,116)	
Constante	0,296* (0,296)	0,272* (0,113)						
Número de países	44	46	40	47	44	46	45	
R <sup>2</sup> ajustado	0,492	0,474	0,215	0,217	0,475	0,541	0,496	

\* p &lt; 10%, \*\* p &lt; 5% e \*\*\* p &lt; 1%, em teste bilateral.

Um outro conjunto de regressões foi conduzido levando em conta apenas os países em desenvolvimento, apresentado na Tabela 4. Para este grupo de países, diferentemente, a variável do regime especial de trabalho (q4\_f) apresentou relações significativas com a diminuição da percepção da corrupção no setor público (vdem\_pubcorr) e com o aumento do desempenho da governança pública (bti\_gp). Tais resultados corroboram os argumentos de que tal característica institucional da burocracia é importante para os países menos desenvolvidos, pois estão sujeitos a maior risco de patronagem. Da mesma maneira, a variável de "politização" da alta gestão (q2\_g) não apresentou correlações significativas com nenhuma das variáveis dependentes (este ponto será explorado na discussão). Já a variável "concurso" público (q2\_d) está positivamente e significativamente associada ao controle da corrupção (icrg\_corruption) e eficácia do governo (wbgi\_gee). Por fim, a variável "salários atrativos" (q4\_a) encontra-se associada de forma positiva e significativa com a variável dependente eficácia do governo (wbgi\_gee).

No que concerne às variáveis de controle, a liberdade de imprensa está significativamente associada com todas as variáveis dependentes, apresentando o sinal esperado. A escolaridade não se encontra significativamente associada apenas com o controle da corrupção. Finalmente, tanto o desenvolvimento econômico (log(RGDPO) quanto a fracionalização étnica (al\_ethnic2000) não se encontram significativamente relacionados com nenhuma das variáveis dependentes.

## CONCLUSÃO

No objetivo de corroborar argumentos teóricos de que características institucionais da burocracia questionadas pela PEC 32/2020 estão associadas ao desempenho da administração pública, desenvolvemos uma série de testes estatísticos utilizando amplas bases de dados e indicadores consagrados na literatura. Atenção especial foi dada ao grupo dos países em desenvolvimento ou de renda média.

Em perspectiva comparada, observou-se que a burocracia federal brasileira exibe uma estrutura de boa qualidade ao mesmo tempo em que administração pública nacional apresenta desempenho mediano em termos de governança, eficácia e controle/percepção da corrupção. Essa relativa discrepância entre qualidade e desempenho pode estar na esfera política, pois a existência de uma boa burocracia é condição necessária, mas não suficiente, para o desempenho da administração pública. Como afirma Centeno et al. (2017), é igualmente necessária a existência de projeto e liderança política para ativar as capacidades existentes no Estado. Contudo, a corroboração deste argumento foge ao objetivo deste artigo, exigindo a incorporação de outras variáveis e a utilização de outra abordagem metodológica (métodos configuracionais, por exemplo).

Quanto às características institucionais da burocracia analisadas, especificamente, observamos que o recrutamento por meio de concurso público encontra-se correlacionado à eficácia do governo para os dois grupos de países, sendo que para os países em desenvolvimento esta característica também está associada ao controle da corrupção. Salários atrativos, por sua vez, estão associados aos índices de eficácia e à menor corrupção no



setor público.

As variáveis de regime especial de trabalho para o servidor público e politização da alta gestão (i.e., a possibilidade de a liderança política contratar e demitir funcionários seniores) diferenciam o grupo dos países em desenvolvimento. Para este grupo, o regime especial apresenta relação significativa com a diminuição da corrupção no setor público e com o aumento do desempenho da governança. Tal achado corrobora a hipótese de que a estabilidade na carreira é importante para os países menos desenvolvidos, que são mais vulneráveis a práticas de patronagem (Fukuyama, 2016). Por outro lado, a politização da alta gestão não apresentou relações significativas com nenhuma das variáveis de resultado pesquisadas. Isso traz elementos para futuras pesquisas. Nesse intento, vale a pena mencionar o trabalho de Desandi e Esteves (2017) que alegam que as pesquisas sobre a relação entre políticos e burocratas têm como referência as democracias mais ricas, negligenciando os países em desenvolvimento. Para os dois autores, o que importa para o desempenho do Estado neste grupo de países não é o grau de separação de carreiras entre políticos e burocratas, mas o nível de autonomia dos burocratas para executar as funções que lhes são atribuídas pelos políticos. Para eles, a separação refere-se aos tipos de funções que os políticos e burocratas desempenham (formulação ou execução), ao passo que a autonomia tem a ver com o modo como os burocratas executam seus mandatos.

Assim, se nossos achados convergem com trabalhos anteriores (Rauch & Evans, 2000; Dahlström & Lapuente, 2017), no que diz

respeito ao argumento de que o recrutamento baseado no mérito é o modo mais eficaz de ter um governo com alto desempenho e baixa corrupção, eles diferem e agregam aos mesmos ao indicar a importância do “weberianismo fechado”, especificamente o regime especial de trabalho e a estabilidade na carreira, para o desempenho da administração pública nos países em desenvolvimento.

As limitações da pesquisa se referem às análises com dados observacionais para inferir relações de causalidade (ou seja, “correlação não implica necessariamente em causalidade”). Além disso, regressões com dados transversais também impedem qualquer análise ao longo do tempo. Por último, mas não menos importante, existem os possíveis problemas de endogeneidade, causalidade reversa e variáveis omitidas. Para resolver tais problemas, teríamos de fazer uso de variáveis instrumentais correlacionadas com cada variável independente, mas não com o termo de erro das regressões. No entanto, nos foi impossível encontrar tais instrumentos.

Apesar das limitações apontadas, o trabalho contribui com a discussão sobre o Estado do século XXI ao apontar para características críticas da burocracia pública que merecem mais pesquisas empíricas no fornecimento de evidências, visando a embasar propostas de reforma administrativas em países em desenvolvimento, como o Brasil. Nesse sentido, sugerem-se mais estudos para dotar os achados aqui apresentados de mais robustez, assim como pesquisas futuras que abordem outras características das burocracias, como o papel da autonomia burocrática para o desempenho; analisem os efeitos da combinação entre as características bu-

rocráticas (e não apenas o efeito líquido de cada uma individualmente) sobre as variáveis dependentes; concentrem na descoberta dos mecanismos causais existentes entre características burocráticas e resultados de interesse; assim como a exploração da relação entre condições políticas e administrativas, pois o desempenho da administração pública depende também da qualidade da liderança política.

## REFERÊNCIAS

- Ang, Y. Y. (2020). *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. Cambridge University Press.
- Bersch, K., & Botero, S. (2014). Measuring governance: Implications of conceptual choices. *The European Journal of Development Research*, 26(1), 124-141. doi:10.1057/ejdr.2013.49
- Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.
- Cavalcante, P. L. C. O., & Silva, M. S. O. (2020). *Reformas do estado no Brasil: Trajetórias, inovações e desafios*. Ipea.
- Centeno, M. A., Kohli, A. & Yashar, D. J. (2017). Unpacking States in the developing world: capacity, performance, and politics. In Centeno, M. A., Kohli, A., Yashar, D. J., & Mistree, D. (Eds). *States in the developing world*. Cambridge University Press.
- Coppedge, et al. (2020). "V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10". Varieties of Democracy (V-Dem) Project. doi:10.23696/vdemds20.
- Cornell, A., Knutsen, C. H., & Teorell, J. (2020). Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*, 53(14), 2246–2282. doi:10.1177/0010414020912262 .
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Dahlström, C; Teorell, J.; Dahlberg, S; Hartmann, F.; Lindberg, A.; Nistotskaya, M. (2015). *The QoG expert survey dataset II*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Dasandi, N.; Esteve, M. (2017). The politics–bureaucracy interface in developing countries. *Public Administration and Development*, 37(4), 231-245. doi:10.1002/pad.1793
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. doi:10.2307/2657374
- Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer M. P. (2015). The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, <www.ggdc.net/pwt>
- Ferrari, Silvia & Cribari-Neto, Francisco. (2004). Beta Regression or Modeling Rates and Proportions. *Journal of Applied Statistics*. 31, 799-815. doi:10.1080/0266476042000214501
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347-368. doi:10.1111/gove.12035

- Fukuyama, F. (2016). *“Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy”*. Stanford.edu. Retrieved December 29.
- International Country Risk Guide. (2020). Recuperado de <https://www.prsgroup.com/ICRG.aspx>.
- James, G; Witten, D; Hastie, T; & Tibshirani, R. (2014). *An Introduction to Statistical Learning: With Applications in R*. Springer Publishing Company, Incorporated
- Langbein, L.; Knack, S. (2010). “The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?” *Journal of Development Studies*. 46(2) 350–370. doi:10.1080/00220380902952399
- Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2016). Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: Cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 519-534. doi:10.1093/jopart/muv026
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse*. City Hall to Pentagon. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Peci, A. (2020). O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. *Brazilian Journal of Public Administration*, 54(6).
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.
- Swedberg, R. (2006). Verstehende Wirtschaftssoziologie? On the Relationship between Max Weber’s ‘Basic Sociological Concepts’ and His Economic Sociology. *Max Weber Studies*, 1, 121-134.
- Teorell, J., Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Pachon, N.A., & Axelsson. (2020). *The Quality of Government Standard Dataset, version Jan20*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Recuperado de <http://www.qog.pol.gu.se>
- Thomas, M. (2009). “What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?” *European Journal of Development Research*. 22(1) 31–54. doi:10.1057 /ejdr.2009.32
- United Nations. (2020). *World economic situation and prospects 2020*. United Nations Publications.
- Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade*. Editora UnB.
- Weber, M. (2014). A política como profissão e vocação. In. Lassman, Peters; Speirs, Ronald (Ed). *Max Weber: Escritos políticos*. Editora WMF Martins Fontes.