ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 19 **REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A QUALIDADE DA BUROCRACIA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS**
Autor(es)	Alexandre Gomide Ana Karine Pereira Raphael Machado
DOI	DOI: http://dx.doi.org/ 10.38116/978-65-5635-012-7cap19

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

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

CAPÍTULO 19

REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A QUALIDADE DA BUROCRACIA NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS[1]

Alexandre Gomide[2]
Ana Karine Pereira[3]
Raphael Machado[4]

1 INTRODUÇÃO

A nova gestão pública (NGP) influenciou uma série de reformas administrativas em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento em várias partes do mundo (Pollitti e Bouckaert, 2017). A intensidade das mudanças, contudo, dependeu das tradições administrativas e do contexto nacional específico (Borins, 2002; Gualmini, 2008). Essa combinação explica, no momento pós-reforma, a configuração de uma burocracia mais ou menos weberiana (Gualmini, 2008).

A literatura contemporânea sobre governança e capacidade estatal relaciona o desempenho da ação governamental aos atributos weberianos da burocracia pública. Segundo essa linha, residiria no caráter distinto da burocracia em relação ao setor privado a autonomia da instituição em relação aos grupos de interesse, o que dotaria o Estado de capacidade de governança, ou seja, de implementação de suas políticas públicas. A NGP, por sua vez, traz um ideário diferente: a burocracia do tipo weberiano seria anacrônica e ineficaz, sendo premente a adoção de práticas e procedimentos de mercado para dotar de eficiência a ação estatal.

Entre os vários países que adotaram reformas de cunho gerencialista, analisamos comparativamente Brasil e Estados Unidos, ambos países continentais e federalistas, as duas maiores economias do continente americano. As reformas no Brasil tiveram no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995) sua diretriz. Os Estados Unidos tiveram no livro *Reinventando o governo* (Osborne e Gaebler, 1992) sua fonte de inspiração.

---

1. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap19
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
3. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea; e professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB.
4. Pesquisador assistente na Diest/Ipea; e professor substituto do Instituto de Ciência Política (IPOL) da UnB.

Este capítulo tem dois objetivos: *i)* discutir, com base na literatura, a extensão e o efeito das reformas gerencialistas no Brasil e nos Estados Unidos; e *ii)* comparar, a partir de dados obtidos por meio de pesquisa *survey*, a percepção sobre a qualidade da burocracia dos dois países.

A seção seguinte contrasta os tipos ideais de burocracia, weberiano (ou tradicional) e gerencialista. A seção 3 discute, com base na literatura, a extensão e o efeito das reformas gerencialistas no Brasil e nos Estados Unidos. A seção 4 compara quantitativamente, a partir de dados de *survey*, a qualidade e o desempenho das burocracias nos dois países. A última seção apresenta as principais conclusões.

2 WEBERIANISMO E GERENCIALISMO

A literatura sobre governança e desenvolvimento associa o caráter weberiano da burocracia à capacidade do Estado (Fukuyama, 2013; Centeno, Kohli e Yashar, 2017; Dahlström, e Lapuente, 2017). Max Weber argumentou que a burocracia racional-legal constitui a maneira mais eficiente pela qual os sistemas administrativos podem ser organizados e a condição indispensável para o desenvolvimento capitalista.

Segundo Swedberg e Agevall (2016), o tipo ideal de burocracia weberiano teria as seguintes características: *i)* abranger uma área fixa de atividade; *ii)* estar organizado como uma hierarquia; *iii)* funcionar com base em documentos escritos; *iv)* especialização dos funcionários; *v)* dedicação exclusiva ao trabalho; e *vi)* ser governado por regras. Assim, o que a literatura chama de burocracia weberiana seria profissional, meritocrática, autônoma, imparcial e especializada – em contraste com um quadro administrativo do tipo patrimonialista, politizado, personalista e parcial.

Pollitt e Bouckeart (2017) também ressaltam que na burocracia weberiana se assume que os servidores públicos tenham estabilidade no emprego, para não dependerem da discricionariedade dos políticos transitórios ou de um superior de plantão, e façam parte de um serviço civil com um estatuto próprio, diferenciado da iniciativa privada. Tais atributos dotariam essa instituição com um *ethos* especial, um *esprit de corps* capaz de diferenciá-la da esfera privada, garantindo sua autonomia em relação aos grupos de interesse da sociedade (Evans e Rauch, 1999) e sua continuidade frente à alternância de governos.

Sobretudo na esteira das transformações na ordem econômica e na política global dos anos 1980, novas ideias começaram, entretanto, a questionar o papel do Estado e, consequentemente, da burocracia. Argumentou-se que a burocracia tradicional, de características weberianas, havia se transformado em uma instituição rígida e ineficiente devido a sua preocupação com regras, formalismo e cadeias hierárquicas. Isso, conforme o argumento, não funcionaria mais em uma sociedade com a economia em rápida mudança, com base em informações e intensiva em conhecimento (Osborne e Gaebler, 1992).

A NGP ou o gerencialismo foi, portanto, um ideário e um movimento reformista global em oposição à burocracia tradicional e ao Estado interventor (Pollitt e Bouckeart, 2017). Seu objetivo declarado era tornar o governo mais eficiente e voltado para o cliente por meio da adoção de práticas e procedimentos do setor privado. Ou seja, mecanismos de coordenação de mercado substituiriam a autoridade hierárquica, como contratos baseados em desempenho, uso de metas e indicadores e remuneração baseada na performance individual. Para esses autores, as características da burocracia tradicional que o gerencialismo pretendia reformar eram: a forma de contratação dos servidores, sobretudo a estabilidade no emprego; a forma de remuneração, baseada na antiguidade e nas qualificações, para a outra, baseada no desempenho e nos resultados; e o *status* diferenciado do trabalho no serviço público, adotando as mesmas regras que o setor privado. Em resumo, aquilo que seria virtude para o weberianismo, a diferenciação com o setor privado, foi considerado vício pelo gerencialismo.

Após anos de implementação de reformas de cunho gerencialista por todo o globo, não há consenso sobre se houve ou não convergência em direção ao gerencialismo como modelo administrativo. De acordo com Pollitti e Bouckaert, um grupo argumenta que as reformas baseadas na NPM não entregaram o que prometeram (maior eficiência, melhor atendimento às necessidades do cidadão-cliente), enquanto outro grupo afirma que o movimento deve ser avaliado pelo alcance e penetração de seu ideário nos diferentes países. Há, contudo, relativo consenso de que as trajetórias de reforma variaram entre os países, sendo que alguns foram capazes de promover mudanças institucionais mais profundas do que outros. Seguindo Pollitt e Bouckaert (2017), é importante também separar o discurso da reforma das decisões que foram concretamente implementadas.

3 OS CASOS DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos da América, os debates sobre a NGP alcançaram a escala nacional nas eleições presidenciais de 1992, momento em que Bill Clinton e seu vice, Al Gore, posicionaram no centro de suas campanhas eleitorais a promessa de introduzir no nível federal as inovações documentadas por Osborne e Gaebler (1992). Foram formadas as comissões *Grace e The Gore* para estudar propostas para a reforma, além de ter sido produzido o *National Performance Review*, em 1993, programa de reforma administrativa que sistematizou um modelo de "reinvenção" do governo (Brudney, Hebert e Wright, 1999). No nível estadual, durante a segunda metade dos anos 1990, diversos governos também abraçaram as reformas gerencialistas. Assim, em 1994, Brudney e Wright (2002) apontam que, em 38 estados norte-americanos, mais da metade de suas agências executavam reformas de cunho gerencialista, especialmente seus componentes associados à gestão de qualidade total.

O modelo estadunidense era ancorado no pressuposto de desempenho, traduzido por Al Gore na ideia de "governo que funciona melhor a um menor custo". Para tanto, uma reestruturação burocrática seria essencial. Essa reestruturação não foi acompanhada por um diagnóstico excessivamente negativo dos servidores públicos, como ocorreu em outros países. Pelo contrário, havia um reconhecimento de que a burocracia nos Estados Unidos era composta por indivíduos capacitados e inovadores. O diagnóstico, entretanto, apontava que os servidores públicos eram reféns de uma centralização executiva excessiva. Assim, a proposta inicial defendia a maior autonomia dos burocratas, o que permitiria o uso de criatividade e inovação no serviço público. Essa defesa da maior autonomia não incluía uma alteração profunda nas estruturas formais, uma vez que a burocracia federal já era organizada de forma flexível, descentralizada e com unidades independentes que funcionavam como "governos dentro dos governos" (Gualmini, 2008).

As propostas iniciais não davam centralidade à profissionalização da burocracia. Para Gualmini (2008), isso pode ser explicado pela existência de um corpo burocrático já bastante técnico e caracterizado pela mobilidade entre os setores público e privado. A ênfase recaiu na defesa da redução do corpo burocrático, sendo reivindicada uma diminuição de 12% da força de trabalho do serviço púbico em cinco anos, o que implicaria a eliminação de 252 mil cargos (Borins, 2002). Foi então aprovado, em 1994, o *Federal Workforce Restructuring Act*, que culminou na diminuição do corpo do funcionalismo público estadunidense de 2,2 milhões, em 1993, para 1,95 milhão, em 1996. A meta de redução de pessoal de 250 mil empregados foi alcançada em menos de cinco anos (Borins, 2002).

Na prática, a implementação da NGP norte-americana foi muito mais tímida do que a britânica ou a neozelandesa, por exemplo, não envolvendo uma reforma profunda. Uma das justificativas para isso é que, apesar do forte comprometimento do governo Clinton com a implementação da reforma, parte significativa das propostas não foi aprovada pelo congresso (Borins, 2002), o que fez com que o sucesso da iniciativa fosse considerado parcial (Brudney e Wright, 2002).

No que se refere ao desempenho da burocracia, Moynihan (2006) argumenta que esse foi um dos pontos fortes da reforma. Foram criados laboratórios de "reinvenção do governo", em que os órgãos da administração pública conduziam projetos-piloto com novos modelos de entrega de serviços. Ainda sobre o desempenho, em 1993, o presidente Clinton solicitou que todos os departamentos de governo estabelecessem padrões de serviço ao cliente e medidas de mensuração de seus resultados (Borins, 2002).

Quanto à autonomia, Moynihan (2006) afirma que a ênfase nos resultados não foi acompanhada por uma preocupação com a autonomia gerencial. Assim, a implementação da NGP, nos Estados Unidos, "(...) negligenciou a reorganização

da autoridade gerencial, estreitando o entendimento de gerenciar para resultados com a criação de sistemas de informação de desempenho" (Moynihan, 2006, p. 82). Apesar disso, Borins (2002) ressalta alguns avanços nessa área, como alterações na legislação de compras e aquisições no serviço público norte-americano, o que diminuiu os custos e o tempo de compras em massa, especialmente de computadores. Houve também uma redução do número de gestores intermediários e das regras a que eles deveriam obedecer.

No caso brasileiro, as ideias da NGP se inseriram em um contexto de reformas neoliberais e de debate acerca da presença do Estado na economia e na sociedade. Para Bresser-Pereira (1998), a Constituição de 1988 (CF/1988) remeteu a administração pública brasileira de volta à década de 1930, desconsiderando os avanços das reformas administrativas ao redor do mundo. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), com a missão de corrigir esses desvios de trajetória da administração pública. Assim, em 1995, foi divulgado o PDRAE (Brasil, 1995), contendo a proposta de um novo modelo de gestão para o setor público a partir da redefinição do papel do Estado e do uso de um novo modelo de administração com base em resultados. O PDRAE contava com três elementos principais: *i)* a transformação do papel do Estado e das estratégias de desenvolvimento; *ii)* as funções vitais da burocracia pública; e *iii)* a alteração dos modelos institucionais de funcionamento dos órgãos públicos.

O mote da reforma era reformular a estrutura da administração pública federal, que, no diagnóstico do Mare, era vista como grande, ineficiente e lenta. A reforma foi ancorada na delimitação das atividades típicas do Estado e na descentralização dos serviços não exclusivos. A estrutura de cada setor da administração pública dependeria do tipo de atividade executada – variando desde a combinação da administração burocrática com a gerencial no núcleo estratégico do Estado, até uma administração puramente gerencial nos setores que ofertam serviços não exclusivos do Estado.

O modelo brasileiro também foi ancorado na ideia de desempenho, entendida por Bresser-Pereira (1998) como a administração voltada para resultados. O alcance desses melhores resultados seria viabilizado pela descentralização das atividades estatais e maior autonomia das unidades organizacionais a partir da noção de contrato de gestão – em que a autonomia gerencial seria conferida, em termos de gestão do orçamento e da administração dos funcionários, a certas entidades que ofertam serviços públicos –; e, em contrapartida, seriam estabelecidos indicadores e metas de qualidade e de redução de custos (Bresser-Pereira, 2001).

A profissionalização da burocracia também era um elemento importante, uma vez que o PDRAE propunha a reconstrução da burocracia, sua capacitação e ajustes na remuneração (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010). O foco na profissionalização

era entendido como a constituição e a valorização das carreiras típicas de Estado: advocacia, diplomacia, políticas públicas e fiscalização (Souza, 2017).

De um lado, a reforma produziu efeitos institucionais expressivos, viabilizados pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, e uma série de legislações infraconstitucionais que criaram as agências reguladoras e as organizações sociais. Assim como nos Estados Unidos, entretanto, a implementação da reforma brasileira não ocorreu de forma completa. No caso brasileiro, o predomínio da equipe econômica e de seu pensamento no governo de Fernando Henrique Cardoso limitou avanços concretos (Abrucio, 2007; Paula, 2005). Desse modo, no Mare, houve baixa centralidade dos princípios da reforma administrativa, os quais sempre estiveram subordinados aos imperativos fiscais (Rezende, 2004; Paula, 2005).

O maior avanço da reforma se refere à implementação de iniciativas relacionadas ao desempenho. Assim, foram introduzidos o princípio da eficiência da administração pública e as medidas de avaliações de desempenho e controle por resultado, com ênfase na atuação dos servidores públicos.

Quanto à profissionalização da burocracia, Abrucio (2007) destaca que houve o fortalecimento das carreiras do Estado a partir da retomada e da realização de um número significativo de concursos públicos. Nesse sentido, entre 1995 e 2010, o grupo de gestão do Estado passou a contar com 3.588 concursados, sendo que 1.545 compunham a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Essa profissionalização, entretanto, ficou muito restrita às carreiras consideradas estratégicas de Estado, que incluíam basicamente as funções governamentais ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e aos gestores governamentais. Para Souza (2017), apenas a partir de 2003 a profissionalização e o recrutamento seletivo dariam espaço para uma política agressiva de recrutamento de servidores.

No que se refere à autonomia da administração pública, o principal entrave veio da equipe econômica, que temia perder o controle sobre as despesas públicas (Abrucio, 2005). A celebração de contratos de gestão para viabilizar a autonomia da burocracia se configurou um instrumento pouco acionado no nível federal, assim como a criação de um espaço público não estatal representado pelas organizações sociais e pelas organizações da sociedade civil de interesse público (Abrucio, 2007). Já em alguns órgãos, o processo de intensificação da autonomia parece ter levado ao insulamento burocrático – a exemplo do Ministério da Fazenda, do Banco Central (BC), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Paula, 2005).

4 PROFISSIONALIZAÇÃO, AUTONOMIA E DESEMPENHO

A despeito do alcance e dos efeitos das reformas, esta seção analisa evidências a respeito da qualidade das burocracias em ambos os países, considerando dois atributos weberianos: a profissionalização e a autonomia dos burocratas na execução de suas funções. O primeiro se refere ao caráter meritocrático da instituição, ou seja, se a forma de ingresso e progressão se dá por merecimento, conhecimentos e habilidades. O contrário da profissionalização seria a politização ou a patronagem (Evans e Rauch, 1999; Weber, 1992). O segundo atributo condiz com o nível de discricionariedade concedido aos burocratas na implementação das decisões tomadas pela hierarquia, ou o grau de encorajamento ao uso de sua *expertise* e de seus conhecimentos profissionais para o cumprimento de suas funções. O contrário da autonomia seria a completa subordinação da burocracia às interferências externas, isto é, ser microgerenciada pelos políticos do Executivo ou Legislativo quando na execução das políticas públicas (Fukuyama, 2013).

As percepções dos funcionários públicos relativas ao desempenho de suas organizações, para garantir que haja convergência ou relação entre os atributos weberianos e a *performance* estatal também são comparadas nesta seção. Nesse objetivo, para ponderar as opiniões sobre o desempenho com as percepções sobre a disponibilidade de recursos organizacionais (humanos, financeiros e organizacionais), foi ainda analisada comparativamente essa questão.

Essas comparações foram feitas com base em dados e informações provenientes de *surveys* aplicados a amostras de servidores públicos federais dos dois países em 2018. Ambas as pesquisas contam com um intervalo de confiança de 95%, tendo acurácia quanto à generalização do resultado para todo o conjunto de funcionários públicos de seus respectivos países, respeitando as limitações de amostra e carreiras analisadas (OPM, 2019; Pereira *et al.*, 2019).

O instrumento de pesquisa de tipo *survey* tem sido cada vez mais utilizado para se analisar o funcionamento do serviço público em diversos países. Acerca da América Latina, Luna e Soifer (2017), por exemplo, discutem a variação subnacional da percepção da população sobre os serviços públicos a que tem acesso. Charron *et al.* (2017) analisam dados secundários de uma compilação de indicadores de percepção da meritocracia também em diversos países. Partindo da percepção do próprio servidor público, a pesquisa de Howlett (2011) traz dados que contestam a estrita dicotomia de funções entre políticos e burocratas, apontando um alto grau de discricionariedade e de acesso a decisores políticos pela burocracia do Estado canadense. O estudo da burocracia estadunidense por meio de *surveys* tem ganhado relevância após 2002 (Fernandez *et al.*, 2015).

Consideram-se as percepções provenientes dos funcionários públicos como valiosas, podendo oferecer interpretações exclusivas sobre práticas burocráticas.

Ao contrário, as pesquisas usuais com base na opinião de especialistas provêm de *insiders* e são formadas a partir de anos de experiência dentro das organizações públicas. Além disso, trazem consigo percepções sobre práticas informais que podem não ser captadas em outros tipos de levantamento (Boittin, Distelhorst e Fukuyama, 2016).

Devido à complexidade e ao tamanho da burocracia estadunidense, fez-se mister conhecer seus parâmetros de funcionamento e a percepção de seus servidores acerca das principais funções dos diferentes órgãos integrantes da estrutura do Estado. Com esse intuito, foi criado em 2002 um instrumento de pesquisa de tipo *survey* para saber as percepções dos burocratas estadunidenses em relação a diversos assuntos envolvidos no funcionamento do Estado. O instrumento de pesquisa sofreu algumas alterações ao longo da década de 2000, tendo sido renomeado em 2010 como Federal Employee Viewpoint Survey (FEVS). A gestão do instrumento é feita pelo The United States Office of Personnel Management (OPM), que aplica o instrumento anualmente. A base de respondentes chegou a 600 mil servidores em 2018, abrangendo um amplo leque de servidores, em tempo integral ou parcial, de agências grandes ou pequenas (OPM, 2019). Embora seja um instrumento de pesquisa do próprio governo, diversos pesquisadores têm utilizado os resultados para realizar análises sobre a percepção dos servidores estadunidenses acerca do funcionamento da burocracia daquele país (Fernandez e Moldogaziev, 2013; Bersch e Botero, 2014; Fernandez *et al.*, 2015; Boittin, Distelhorst e Fukuyama, 2016; Somers, 2018).

Em conjunto com outras referências (Pereira *et al.*, 2019), o Ipea desenvolveu com o Center on Democracy, Development, and the Rule of Law (CDDRL/Stanford) um instrumento de pesquisa que guarda semelhança com um conjunto específico de questões do FEVS aplicado aos servidores públicos federais brasileiros (Pereira *et al.*, 2019). Assim, em 2018, foi enviado um questionário a uma amostra de servidores públicos federais brasileiros (n = 3.200), com representatividade para cerca de 260 mil servidores. Essa amostra foi composta de servidores públicos federais brasileiros, com vínculo permanente e postos comissionados, tanto de órgãos da administração direta quanto da administração indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas e agências regulatórias. Foram excluídos da amostra bancos públicos e os chamados burocratas de nível de rua (policiais, médicos, enfermeiros, professores).

As questões utilizadas para a realização do comparativo entre o *Fedview* e o *survey* aplicado pelo Ipea podem ser encontradas no quadro 1, que conta com os códigos originais das questões junto a suas respectivas bases. As questões selecionadas buscam tratar das características discutidas: profissionalização,

autonomia e desempenho. Apresentamos os resultados como média simples, a fim de proporcionar melhor visualização da comparação entre os países.[5]

QUADRO 1
Questões comparadas Fevs e Ipea

Atributo	Fedview	Ipea
Profissionalização	21- *My work unit is able to recruit people with the right skills.*	QB1 - Meu órgão de trabalho é capaz de recrutar pessoas com as habilidades corretas.
Profissionalização	22 - *Promotions in my work unit are based on merit.*	QB2 - Promoções em meu órgão de trabalho são baseadas no mérito.
Profissionalização	29 - *My work unit has the job-relevant knowledge and skills necessary to accomplish organizational goals.*	QH4 - As habilidades requeridas dos integrantes da organização a que pertenço estiveram adequadas para o alcance de seus objetivos.
Autonomia individual	3 - *I feel encouraged to come up with new and better ways of doing things.*	QC2 - Em meu atual cargo, sinto-me encorajado a trazer novos e melhores métodos de trabalho.
Autonomia individual	63 - *How satisfied are you with your involvement in decisions that affect your work?*	QC5 - Qual nível de satisfação com o seu envolvimento nas decisões afeta seu trabalho?
Autonomia individual	65 - *How satisfied are you with the recognition you receive for doing a good job?*	QB4 - Qual o seu nível de satisfação com o reconhecimento que você recebe por fazer um bom trabalho?
Autonomia individual	11 - *My talents are used well in the workplace.*	QC1 - Minha percepção é que o governo utiliza ao máximo minhas habilidades.
Recursos	9 - *I have sufficient resources (for example, people, materials, budget) to get my job done.*	QH3 - Os recursos disponíveis foram suficientes para o cumprimento das funções da organização a que pertenço.
Desempenho	39 - *My agency is successful at accomplishing its mission.*	QH2 - As políticas produzidas pela organização a que pertenço atingiram os resultados esperados.

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

4.1 Profissionalização

A percepção dos servidores estadunidenses em comparação aos servidores brasileiros sobre a profissionalização apresentou algumas diferenças.

A maioria dos servidores estadunidenses concordou que o recrutamento da burocracia pública segue amparada em critérios meritocráticos, ao passo que apenas 20% dos servidores discordaram da sentença. Já no caso brasileiro, percebemos uma maior divisão da percepção dos servidores. Enquanto 36% dos servidores discordam que a meritocracia seja o critério de recrutamento acionado na administração pública, cerca de 44% dos servidores concordaram com a afirmação. Apesar dessas diferenças, a percepção dos servidores de ambos os países segue muito próxima, com um pequeno acréscimo para os servidores brasileiros (tabela 1 e gráfico 1).

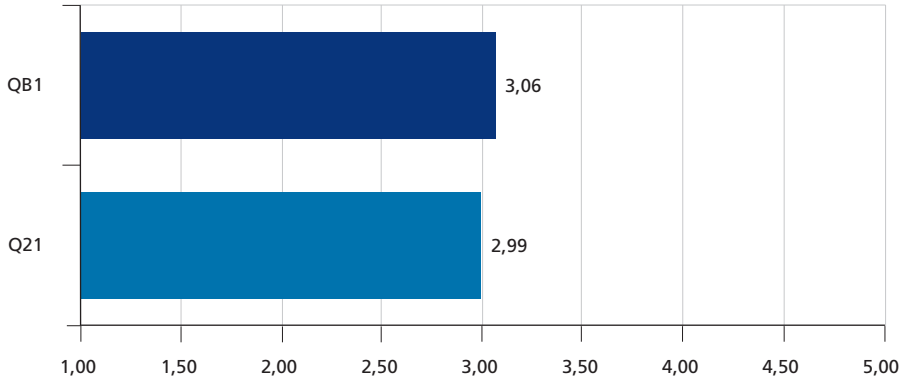
5. Média simples = 1x (% discordo fortemente) + 2x (% discordo) + 3x (% não concordo nem discordo) + 4x (% concordo) + 5x (% concordo fortemente).

TABELA 1
O recrutamento do servidor público é meritocrático
(Em %)

Resposta	Q21	QB1	Diferença
Discordo fortemente	11,6	8,28	-3,32
Discordo	18,89	27,93	9,04
Não concordo nem discordo	24,35	18,29	-6,06
Concordo	31,94	36,05	4,11
Concordo fortemente	9,85	8,65	-1,2
Não sei/me recuso a responder	3,37	0,81	-2,56

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1
O recrutamento do servidor público é meritocrático



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

Enquanto no Brasil as promoções na carreira ocorrem a partir do tempo de serviço, o que nos levou a utilizar a nomeação a cargos comissionados como uma espécie de promoção para analisar esse caso, nos Estados Unidos as promoções ocorrem por meio de exames. As nomeações políticas também fazem parte da amostra, mas, de acordo com estudos recentes e a própria legislação brasileira (Decreto nº 5497/2005), grande parte dos cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior (DAS) é preenchida por integrantes de carreira da burocracia (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015, p. 44).

Diante disso, os dados apontam que aproximadamente 37% dos servidores estadunidenses concordam que há seleção meritocrática na promoção de oficiais do governo, ao passo que no Brasil apenas 24% dos servidores concordam que há

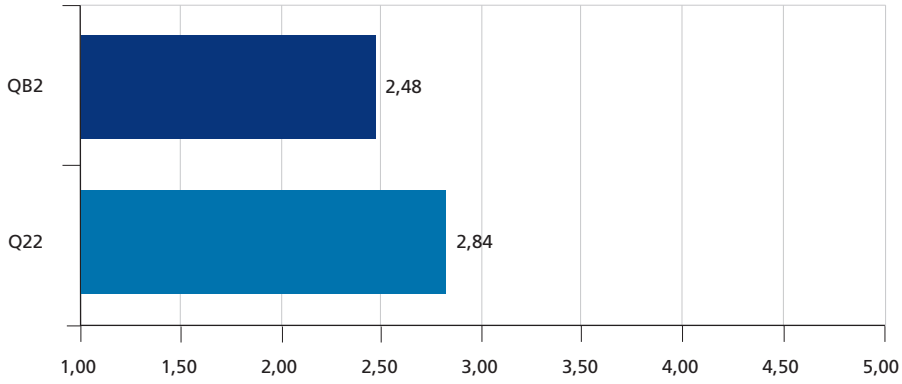
o uso de critérios meritocráticos para indicações a cargos comissionados. Cerca de 30% dos servidores estadunidenses discordaram que critérios meritocráticos sejam utilizados para a promoção a postos mais elevados na carreira; para o Brasil, mais de 50% dos respondentes discordaram da sentença. Isso indica que a percepção dos servidores brasileiros sobre a indicação a cargos comissionados obedece a outros critérios, tendo pouca relação com a meritocracia ou a experiência acumulada daquele servidor no desempenho de sua função. Podemos, assim, constatar que os servidores estadunidenses possuem uma maior percepção de que a meritocracia seja um critério relevante para ascender a degraus mais elevados no interior da hierarquia do serviço público naquele país (tabela 2 e gráfico 2).

TABELA 2
Promoções são realizadas por meio de critérios meritocráticos
(Em %)

Resposta	Q22	QB2	Diferença
Discordo fortemente	15,01	18,85	3,84
Discordo	15,25	34,35	19,1
Não concordo nem discordo	25,94	20,33	-5,61
Concordo	26,62	20,33	-6,29
Concordo fortemente	10,85	3,69	-7,16
Não sei/me recuso a responder	6,33	2,45	-3,88

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Promoções são realizadas por meio de critérios meritocráticos



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

Os burocratas estadunidenses e brasileiros também têm percepções bem distintas sobre a percepção se as habilidades requeridas dos membros da burocracia para desempenhar

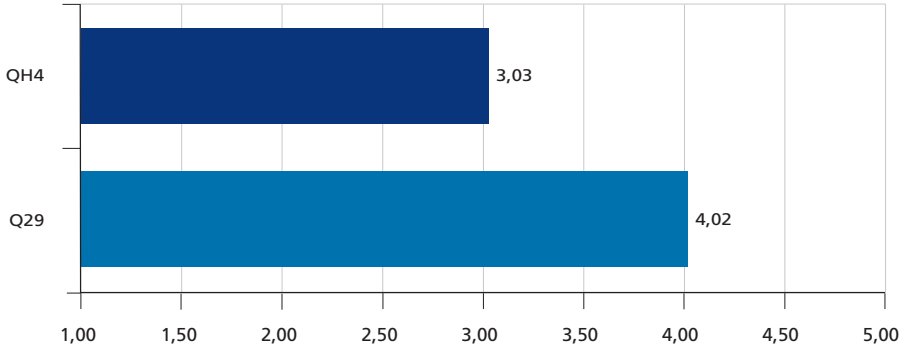
suas funções e alcançar os respectivos objetivos de suas organizações de trabalho estão alinhadas. Cerca de 80% dos servidores estadunidenses concordam que os burocratas de seus respectivos órgãos de trabalho possuem as habilidades necessárias para a realização do trabalho e, consequentemente, atingirem as metas da organização. A percepção dos brasileiros cai drasticamente em relação a seus pares estadunidenses, uma vez que apenas 43% dos respondentes concordam que os servidores de seus órgãos possuem as habilidades necessárias ao desempenho de sua função e o atingimento das metas. Aproximadamente 32% dos respondentes brasileiros discordam da adequação das habilidades dos membros da burocracia e o alcance das metas, enquanto apenas 7% dos estadunidenses discordam dessa sentença. Quando estabelecemos a média simples dessas questões, percebemos que a percepção dos servidores estadunidenses supera em quase 1 ponto percentual (p.p.) a percepção de seus pares brasileiros (tabela 3 e gráfico 3).

TABELA 3
As habilidades requeridas dos membros de minha organização estão de acordo com as necessidades da organização
(Em %)

Resposta	Q29	QH4	Diferença
Discordo fortemente	1,89	5,61	3,72
Discordo	5,33	25,7	20,37
Não concordo nem discordo	11,38	21,82	10,44
Concordo	47,79	38,93	-8,86
Concordo fortemente	32,78	4,9	-27,88
Não sei/me recuso a responder	0,83	3,04	2,21

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
As habilidades requeridas dos membros de minha organização estão de acordo com as necessidades da organização



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

Diante dos dados apresentados, no que se refere à profissionalização, os funcionários públicos norte-americanos revelaram uma percepção de que a burocracia estadunidense se aproxima mais do ideal weberiano quando comparada aos seus pares brasileiros. Assim, nos Estado Unidos, predomina a compreensão de que os servidores públicos apresentam as habilidades necessárias para a realização de suas atividades, o que se relaciona com os outros critérios de profissionalização investigados neste texto – forma de recrutamento para ingresso na administração pública e critério para ascensão na carreira, já que o acionamento de critérios meritocráticos valoriza os funcionários com as especialidades adequadas.

Como visto, a profissionalização da burocracia a partir do recrutamento meritocrático também foi considerada pelo PDRAE, que enfatizou as carreiras estratégicas do Estado. Entretanto, os dados revelam que, em comparação com os Estados Unidos, a percepção dos funcionários públicos brasileiros é de que a profissionalização burocrática ainda é parcial, tanto no que se refere à forma de recrutamento quanto às habilidades necessárias.

4.2 Autonomia

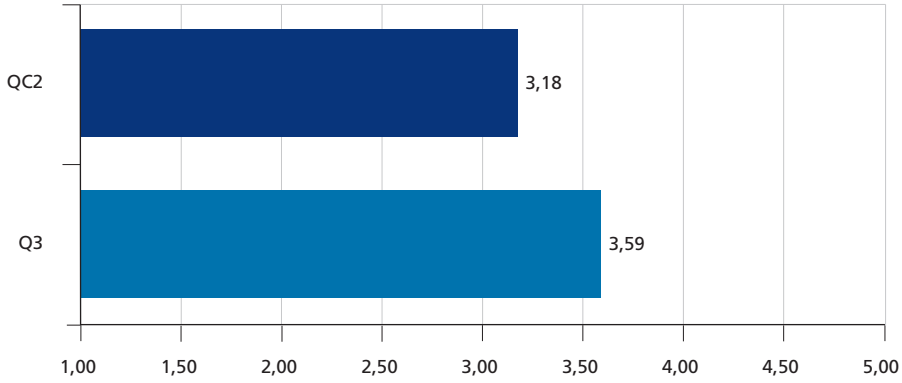
No quesito autonomia, o encorajamento em levar novos e melhores meios de realizar as ações no trabalho foi o foco desse grupo de questões. Sessenta e três por cento dos respondentes estadunidenses se dizem encorajados a tomar atitudes nesse sentido, ao passo que apenas 20% discordam. Já no caso brasileiro, 48% dos servidores entrevistados disseram que se sentem encorajados em buscar novos meios para a realização de suas funções. Contrários a essa sentença somaram 30%, indicando que os servidores públicos brasileiros apresentam uma percepção menos otimista sobre a autonomia de suas funções na execução das obrigações diárias da burocracia (tabela 4 e gráfico 4).

TABELA 4
Servidores sentem-se encorajados a trazer novos métodos de trabalho para sua organização
(Em %)

Resposta	Q3	QC2	Diferença
Discordo fortemente	7,18	8,96	1,78
Discordo	13,61	21,64	8,03
Não concordo nem discordo	17,12	20,43	3,31
Concordo	37,11	36,42	-0,69
Concordo fortemente	24,98	11,69	-13,29
Não sei/me recuso a responder	0	0,87	0,87

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Servidores sentem-se encorajados a trazer novos métodos de trabalho para sua organização



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

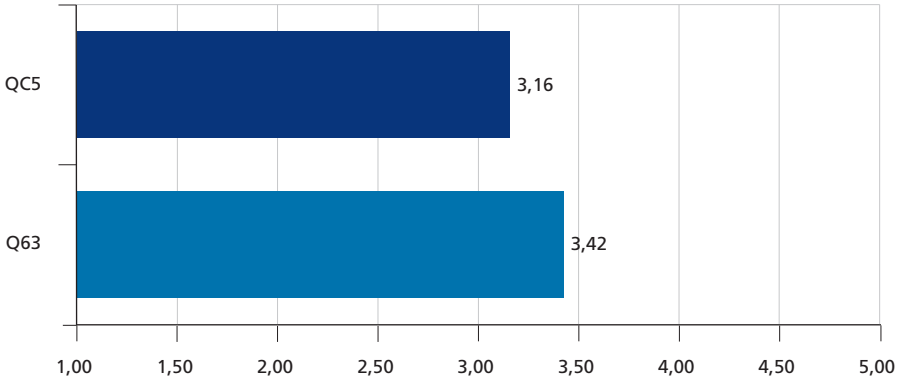
O grau de satisfação dos servidores a respeito de seu envolvimento nas decisões que afetavam seu trabalho também foi mensurado nos dois instrumentos de pesquisa. No caso estadunidense, 38% dos servidores estavam satisfeitos, enquanto 17% estavam muito satisfeitos. Os insatisfeitos somaram em torno de 23%. Já para o caso brasileiro, cerca de 40% afirmaram estar satisfeitos com o envolvimento nas decisões de seu trabalho, enquanto apenas 6% estavam muito satisfeitos. Por sua vez, os insatisfeitos somaram 28%. Ou seja, a percepção dos servidores estadunidenses acerca do grau de envolvimento nas decisões que afetam seu trabalho é ligeiramente melhor do que a de seus pares brasileiros (tabela 5 e gráfico 5).

TABELA 5
Satisfação do envolvimento dos servidores nas decisões que afetam seu trabalho (Em %)

Resposta	Q63	QC5	Diferença
Muito insatisfeito	6,44	5,58	-0,86
Insatisfeito	16,76	22,47	5,71
Nem insatisfeito/nem satisfeito	21,64	25,48	3,84
Satisfeito	38,36	39,18	0,82
Muito satisfeito	16,81	6,39	-10,42
Não sei/não quero responder	0	0,9	0,9

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Satisfação do envolvimento dos servidores nas decisões que afetam seu trabalho



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

Como mencionado nas seções anteriores deste capítulo, a descentralização e a autonomia foram defendidas pelas propostas de reforma ancoradas na NGP por estimularem a eficiência, criatividade e inovação no serviço público. A literatura revisada, entretanto, sinalizou que as reformas, nos dois países estudados, produziram,na prática, efeitos modestos em relação à autonomia. Apesar disso, os dados do *survey* indicam que a percepção de parte significativa dos funcionários públicos, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, revela que a administração pública permite práticas convergentes com altos níveis de autonomia – a possibilidade de o servidor introduzir novos métodos de trabalho e de interferir nas decisões da sua organização.

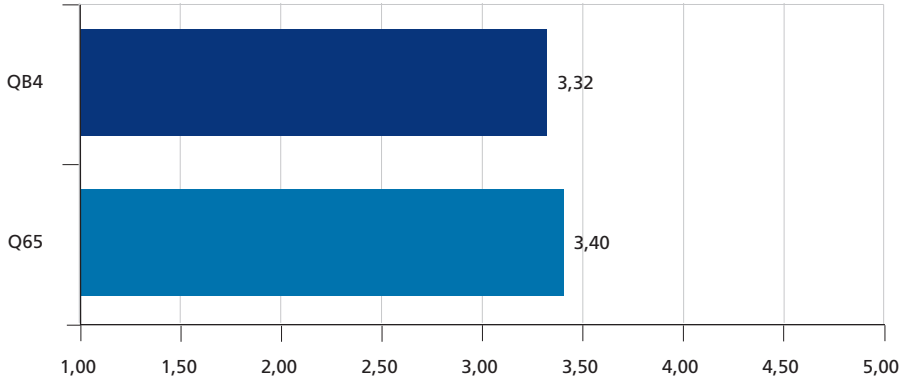
No tocante à percepção dos burocratas de ambos os países sobre o reconhecimento que recebem por realizar um bom trabalho, 36% dos estadunidenses estão satisfeitos, enquanto aproximadamente 18% dos servidores estão muito satisfeitos, e os insatisfeitos são algo em torno de 23%. No caso brasileiro, 40% dos servidores se consideram satisfeitos com o reconhecimento recebido em seu trabalho, enquanto 12% se consideram muito satisfeitos. Diferentemente destes, 25% dos servidores brasileiros se consideram insatisfeitos quanto ao reconhecimento. Apesar das pequenas diferenças, a percepção de satisfação em ambas as burocracias é próxima (tabela 6 e gráfico 6).

TABELA 6
Os servidores estão satisfeitos quanto ao reconhecimento que recebem por realizarem um bom trabalho
(Em %)

Resposta	Q65	QB4	Diferença
Muito insatisfeito	8,23	7,32	-0,91
Insatisfeito	15,21	17,42	2,21
Nem insatisfeito/nem satisfeito	22,33	21,76	-0,57
Satisfeito	36,35	40,58	4,23
Muito satisfeito	17,87	12,52	-5,35
Não sei/não quero responder	0	0,4	0,4

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
Os servidores estão satisfeitos quanto ao reconhecimento que recebem por realizarem um bom trabalho



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

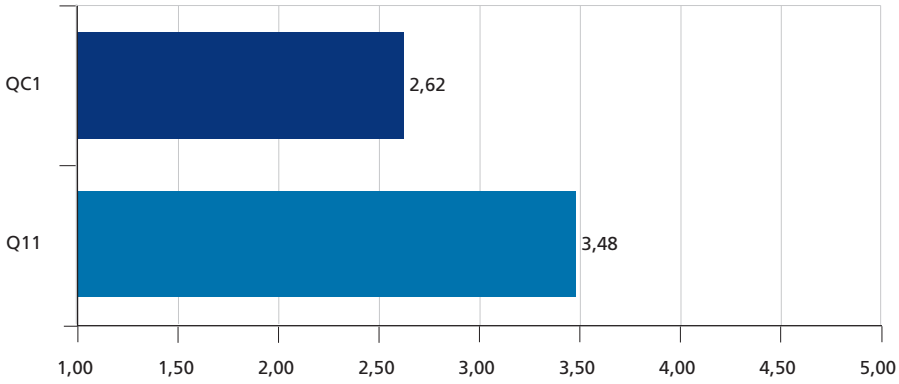
O uso dos talentos dos servidores em seus respectivos locais de trabalho foi objeto de comparação nesse par de questões. Para o caso estadunidense, aproximadamente 61% dos servidores concordam que seus talentos são bem utilizados no trabalho, enquanto 22% discordam de tal afirmação. No caso brasileiro, apenas 25% dos servidores consideram-se satisfeitos na utilização de seus talentos em seu trabalho, ao passo que mais de 50% discordaram da sentença contida na enquete. Desse modo, concluímos que os servidores estadunidenses consideram seus talentos e habilidades mais bem utilizados em suas funções do que seus pares brasileiros (tabela 7 e gráfico 7).

TABELA 7
Os talentos dos servidores são bem utilizados pelo governo
(Em %)

Resposta	Q11	QC1	Diferença
Discordo fortemente	8,92	13,42	4,5
Discordo	13,35	38,41	25,06
Não concordo nem discordo	16,25	21,64	5,39
Concordo	42,13	21,54	-20,59
Concordo fortemente	18,94	4,18	-14,76
Não sei/me recuso a responder	0,41	0,81	0,4

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7
Os talentos dos servidores são bem utilizados pelo governo



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al*. (2019).
Elaboração dos autores.

4.3 Desempenho

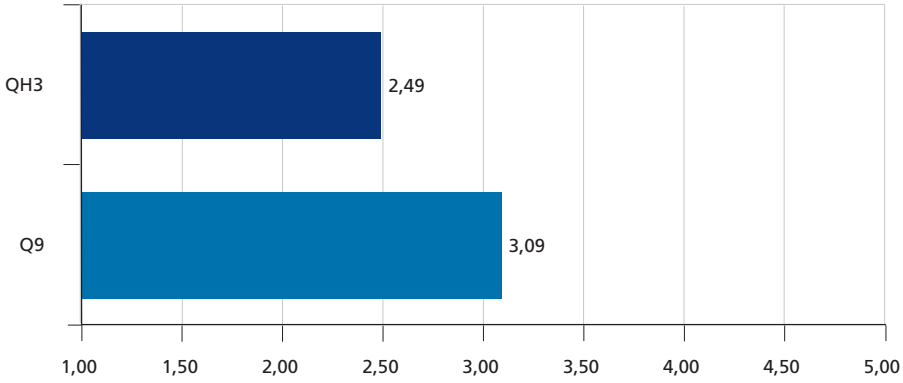
Os recursos materiais para a realização do trabalho dos servidores foi o foco desse conjunto de questões. Cerca de 14% de servidores estadunidenses e brasileiros discordam vigorosamente de que possuem recursos necessários para o desempenho de seu trabalho. Quanto às discordâncias, 22% dos estadunidenses e 41% dos brasileiros discordam de tal afirmação. Por sua vez, 48% dos servidores estadunidenses concordam que possuem os recursos necessários, ao passo que apenas 25% dos servidores brasileiros concordam com tal afirmação. O resultado geral desse item aponta que os servidores estadunidenses possuem uma melhor percepção acerca dos recursos disponíveis para o cumprimento de suas respectivas funções dentro da burocracia pública (tabela 8 e gráfico 8).

TABELA 8
Os recursos foram suficientes para a realização do trabalho do servidor
(Em %)

Resposta	Q9	QH3	Diferença
Discordo fortemente	14,4	13,92	-0,48
Discordo	21,87	41,29	19,42
Não concordo nem discordo	15,59	15,1	-0,49
Concordo	35,51	21,92	-13,59
Concordo fortemente	12,42	3,91	-8,51
Não sei/me recuso a responder	0,22	3,87	3,65

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8
Os recursos foram suficientes para a realização do trabalho do servidor



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

O desempenho dos órgãos do serviço público ao qual os servidores de ambos os países estão vinculados foi tratado nesse grupo de questões. No caso estadunidense, foi perguntado ao servidor se sua agência era bem-sucedida no cumprimento de sua missão. Com 76% de respostas afirmativas, os servidores estadunidenses concordaram que suas organizações cumprem os objetivos para os quais foram desenhadas. Apenas 6% dos respondentes discordaram dessa sentença. Quando analisado o caso brasileiro, percebe-se uma importante mudança quanto a essa efetividade de atuação da burocracia federal. Para 27% dos servidores, as políticas produzidas por seus órgãos de trabalho não foram bem-sucedidas em alcançar os resultados esperados, ao passo que 44% confirmaram que suas organizações alcançaram os resultados esperados nas políticas gestadas e implementadas. As respostas dos servidores estadunidenses revelam sua percepção de que os órgãos

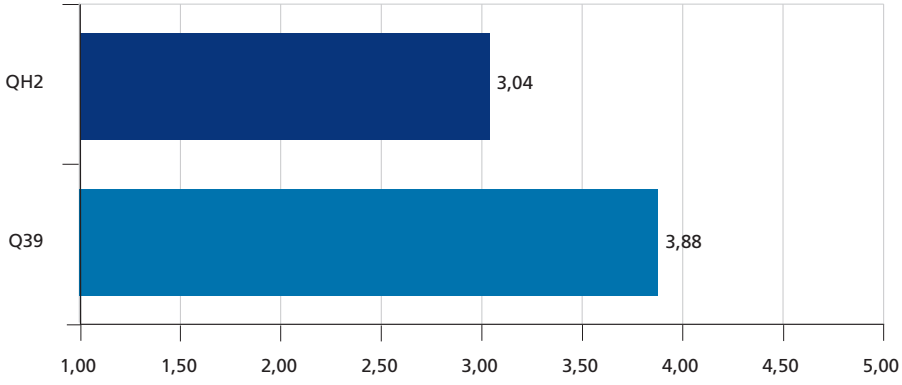
públicos daquele país são efetivos em cumprir suas missões, enquanto no Brasil a percepção dos servidores quanto a essa matéria é mais difusa (tabela 9 e gráfico 9).

TABELA 9
Meu órgão de trabalho cumpriu seus objetivos
(Em %)

Resposta	Q39	QH2	Diferença
Discordo fortemente	2,53	4,34	1,81
Discordo	4,48	23	18,52
Não concordo nem discordo	14,86	23,81	8,95
Concordo	51,2	37,82	-13,38
Concordo fortemente	25,36	6,14	-19,22
Não sei/me recuso a responder	1,57	4,9	3,33

Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 9
Meu órgão de trabalho cumpriu seus objetivos



Fonte: OPM (2019); Pereira *et al.* (2019).
Elaboração dos autores.

A comparação entre as percepções dos servidores dos Estados Unidos e do Brasil aponta que os primeiros possuem uma percepção mais positiva acerca de recrutamento meritocrático, promoções por critérios meritocráticos, autonomia, recursos e habilidades requeridas dos integrantes das carreiras do serviço público. Embora o Brasil apresente resultados diferentes, a principal questão é a maior amplitude das percepções dos servidores brasileiros, que transitam entre a discordância e a concordância com maior variação do que seus pares estadunidenses. Isso indica que, para o caso brasileiro, os efeitos de um serviço público baseado no mérito ainda podem estar se consolidando, ao passo que nos Estados Unidos o

serviço público meritocrático é uma realidade mais antiga e mais bem consolidada em comparação à burocracia brasileira.

Em síntese, a burocracia estadunidense se percebe mais profissional e autônoma em relação à sua congênere brasileira. E esse fato se reflete na percepção dos seus respectivos desempenhos.

5 CONCLUSÃO

Este capítulo teve dois objetivos: discutir, com base na literatura, a extensão e o efeito das reformas gerencialistas no Brasil e nos Estados Unidos; e contrastar, a partir de dados obtidos por meio de pesquisa *survey*, a percepção dos servidores públicos sobre a qualidade da burocracia nos dois países.

Viu-se que a literatura sobre governança e capacidade estatal relaciona o desempenho da ação governamental aos atributos weberianos da burocracia. Segundo essa linha, residiria no caráter distinto da burocracia em relação ao setor privado a autonomia da instituição em relação aos grupos de interesse. Isso dotaria o Estado de capacidade de governança ou de implementação eficiente de suas políticas. A NGP trouxe um ideário diferente: a burocracia do tipo weberiano teria se tornado anacrônica e ineficaz, sendo premente a adoção de práticas e procedimentos de mercado para dotar de eficiência a ação estatal.

Tanto a burocracia brasileira quanto a estadunidense foram objeto de reformas de matriz gerencialista nos anos 1990. A primeira teve como fonte as diretrizes do PDRAE (Brasil, 1995); a segunda, as ideias originárias do livro *Reinventando o governo* (Osbourne e Gaebler, 1992). Não obstante, as reformas foram adotadas parcialmente e tiveram efeitos relativos sobre a profissionalização e autonomia dos servidores federais.

A análise quantitativa indicou, contudo, que a burocracia federal estadunidense se percebe mais profissional e autônoma em relação à sua congênere brasileira. Os dados indicaram melhor desempenho das organizações daquele país, convergindo com as expectativas teóricas. Vimos que profissionalização e autonomia são atributos tipicamente weberianos. Fica então a pergunta: o caminho para o melhor desempenho da gestão pública brasileira não estaria no aperfeiçoamento de seus atributos weberianos?

É importante reconhecer as limitações do método utilizado, baseado em pesquisa *survey* por *e-mail*, em que as respostas, baseadas nas percepções dos respondentes, são influenciadas por interpretações, experiências pessoais e pelo contexto político característico do momento da aplicação do questionário. Além da utilização conjunta de outros dados observacionais, dados longitudinais seriam desejáveis para robustecer as conclusões apresentadas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-419, 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, L. F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, L. F.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BERSCH, K.; BOTERO, S. Measuring governance: implications of conceptual choices. **The European Journal of Development Research**, v. 26, n. 1, p. 124-141, 2014.

BOITTIN, M.; DISTELHORST, G.; FUKUYAMA, F. **Reassessing the quality of government in China**. Cambridge: MIT Press, 2016.

BORINS, S. Leadership and innovation in the public sector. **Leadership e Organization Development Journal**, v. 23, n. 8, 2002.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

BRUDNEY, J. L.; HEBERT, F. T.; WRIGHT, D. S. Reinventing government in the American states: measuring and explaining administrative reform. **Public Administration Review**, v. 59, n. 1, p. 19-30, 1999.

BRUDNEY, J. L.; WRIGHT, D. S. Revisiting administrative reform in the American states: the status of reinventing government during the 1990s. **Public Administration Review**, v. 62, n. 3, p. 353-361, 2002.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: 2017. *In*: CENTENO, M. A. *et al.* (Ed.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 1-34.

CHARRON, N. *et al.* Careers, connections, and corruption risks: investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 89-104, 2017.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. 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.

FERNANDEZ, S. *et al*. Assessing the past and promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for public management research: a research synthesis. **Public Administration Review**, v. 75, n. 3, p. 382-394, 2015.

FERNANDEZ, S.; MOLDOGAZIEV, T. Employee empowerment, employee attitudes, and performance: testing a causal model. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 490-506, 2013.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GUALMINI, E. Restructuring Weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States. **Public administration**, v. 86, n. 1, p. 75-94, 2008.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011.

LOPEZ, F, G; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LUNA, J. P.; SOIFER, H. D. Capturing sub-national variation in state capacity: a survey-based approach. **American Behavioral Scientist**, v. 61, n. 8, p. 887-907, 2017.

MOYNIHAN, D. P. Managing for results in state government: evaluating a decade of reform. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 77-89, 2006.

OPM – THE UNITED STATES OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT. **2018 Federal Employee Viewpoint Survey: report by agency**. Washington: OPM, 2019. Disponível em: <https://www.opm.gov/fevs/reports/data-reports/data-reports/report-by-agency/2018/2018-agency-report-part-1.pdf>.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1992.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, A. K. *et al*. **Qualidade do governo e capacidades estatais**: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil. Brasília: Ipea, 2019.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis – into the age of austerity. Oxford: Oxford University Press, 2017.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 47.

SOMERS, M. J. Strategies for improving measurement models for secondary data in public administration research: illustrations from the federal employee viewpoint survey. **Public Administration Review**, v. 78, n. 2, p. 228-239, 2018.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SWEDBERG, R.; AGEVALL, O. **The Max Weber dictionary**: key words and central concepts. Stanford: Stanford University Press, 2016.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1992.