FGV EBAPE

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo

Quantidade significa qualidade? Comparando evidências de capacidade burocrática e desempenho entre grupos de agências no Brasil

Bruno Queiroz Cunha [1]

Pedro Cavalcante [2]

[1] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília / DF – Brasil

[2] Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília / DF – Brasil

Este artigo busca avaliar se a preferência do governo brasileiro por fortalecer o poder e o escopo de suas agências reguladoras, em comparação com suas agências não reguladoras, resultou em ganhos proporcionais em termos de capacidade e desempenho. A doutrina do estado regulador defende as vantagens comparativas das agências reguladoras autônomas nessas áreas. Utilizamos análises de componentes principais e regressão multivariada em um conjunto de dados de pesquisa com mais de 3.200 respondentes para examinar esse argumento. Os resultados não confirmam as alegações sobre as vantagens comparativas das agências reguladoras. Em vez disso, apontam para um processo de harmonização entre os grupos de agências. Este artigo aprofunda nossa compreensão sobre os resultados da maturação e legitimização das agências reguladoras em seu contexto institucional, contribuindo assim para a literatura de administração pública que compara organizações com base em suas tarefas centrais. Também é útil para os formuladores de políticas ao considerar os prós e contras de delegar poderes a reguladores autônomos.
Palavras-chave: Brasil; burocracia; desempenho; agências reguladoras; capacidade estatal.

Does quantity mean quality? Comparing evidence of bureaucratic capacity and performance between agency groups in Brazil

This article aims to assess whether the Brazilian government's preference for enhancing the power and scope of its regulatory agencies compared to its non-regulatory agencies has led to proportional gains in terms of capacity and performance. Regulatory state doctrine espouses the comparative advantages of autonomous regulatory agencies in these areas. We employ principal components and multivariate regression analyses on a survey dataset with over 3,200 respondents to vet this argument. The results do not vindicate claims of regulatory agency's comparative advantages. Instead, they point to a process of harmonization between the agency groups. This article deepens our understanding of the outcomes of regulatory agencies' maturation and legitimization within their institutional setting, thereby contributing to the public administration scholarship that compares organizations based on their core tasks. It is also of use to policymakers to weigh the pros and cons of delegating powers to autonomous regulators.
Keywords: Brazil; bureaucracy; performance; regulatory agencies; state capacity.

ISSN: 1982-3134

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220230416
Artigo submetido em 16 de dezembro de 2023 e aceito para publicação em 24 de outubro de 2024.
[Versão traduzida]
Editora-chefe:
Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil)
Editor adjunto:
Mauricio Ivan Dussauge Laguna (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Cidade do México / CDMX – Mexico)
Pareceristas:
Marcos Vinicius Pó (Universidade Federal do ABC, Santo André / SP – Brasil)
Wescley Silva Xavier (Universidade Federal de Viçosa, Viçosa / MG – Brasil)
Relatório de revisão por pares
O relatório da revisão por pares está disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/93503/87514

¿Cantidad significa calidad? Comparación de evidencias sobre capacidad burocrática y desempeño entre grupos de agencias en Brasil

El objetivo de este artículo es evaluar si la preferencia del gobierno brasileño por aumentar el poder y el alcance de sus agencias reguladoras en comparación con sus agencias no reguladoras ha conducido a ganancias proporcionales en términos de capacidad y desempeño. La doctrina del estado regulador defiende las ventajas comparativas de las agencias reguladoras autónomas en estas áreas. Empleamos análisis de componentes principales y regresión multivariada en un conjunto de datos de una encuesta con más de 3.200 encuestados para examinar este argumento. Los resultados no respaldan las afirmaciones sobre las ventajas comparativas de las agencias reguladoras. En cambio, apuntan a un proceso de armonización entre los grupos de agencias. El artículo profundiza nuestra comprensión de los resultados de la maduración y legitimación de las agencias reguladoras en su contexto institucional, contribuyendo así a la literatura de administración pública que compara organizaciones en función de sus tareas principales. También es útil para que los responsables de políticas evalúen los pros y los contras de delegar poderes a reguladores autónomos.

Palabras clave: Brasil; burocracia; desempeño; agencias reguladoras; capacidad estatal.

1. INTRODUÇÃO

As reformas regulatórias se desenvolveram concomitantemente às propostas mais amplas da Nova Gestão Pública (NGP), as quais buscaram redefinir a estrutura e a cultura do Estado na década de 1990 (Bozeman, 2007). As expectativas dessas reformas foram particularmente altas nas áreas de capacidade e de desempenho de pessoal (Berg, 2000; Majone, 1997). Nesse sentido, esperava-se que o quadro de pessoal das agências reguladoras, os "regulocratas" (cf. Levi-Faur, 2005), incorporasse o conhecimento técnico inerente às suas organizações.

O argumento comum em favor das agências reguladoras autônomas (ARs) era que elas seriam as instituições mais adequadas para garantir a máxima eficiência econômica em mercados naturalmente concentrados, devido à sua especialização setorial, maior autonomia administrativa e discricionariedade técnica (Keeler, 1984; Majone, 1997). Além disso, as ARs seriam projetadas com base no pressuposto de que seriam mais capazes e alcançariam um melhor desempenho do que organizações burocráticas generalistas (Koop & Hanretty, 2018; Maggetti, 2022). Essas características dariam ao Estado regulador uma vantagem comparativa em relação ao Estado intervencionista tradicional, o que é um ponto central da doutrina do Estado regulador (Braithwaite, 2008). Estudos anteriores chegaram a conclusões diferentes a esse respeito, ao comparar organizações com base em sua estrutura e competência principal, incluindo a regulação (Christensen et al., 2007; Maggetti & Papadopoulos, 2022; Painter & Yee, 2010; Pollitt et al., 2005; Verhoest et al., 2010, 2023). Este artigo tem um objetivo semelhante. Entretanto, ele inova ao adotar a literatura sobre capacidades estatais como seu principal referencial teórico. Também articulamos neste estudo percepções centradas na política regulatória e na teoria das organizações.

Focalizamos nossa análise no Brasil, um país com uma tradição weberiana profundamente arraigada e um setor público que frequentemente é classificado como o mais capacitado e meritocrático da América Latina (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2020; Parrado & Salvador, 2011). Os regulocratas brasileiros são servidores públicos de carreira, assim como aqueles que atuam em ministérios e agências executivas ou não reguladoras (M&AEs). Neste estudo, empregamos "agências executivas ou não reguladoras" como um termo genérico, para referir-nos às agências ou órgãos tradicionais do Poder Executivo. Essas são entidades sob o controle direto dos ministérios, por meio de arcabouços setoriais formais. No Brasil, elas geralmente assumem a forma legal de autarquias e fundações. Devido à sua

subordinação ao controle ministerial, elas diferem dos reguladores autônomos, que são legalmente definidos no país como agências "especiais" (autarquias especiais).

A principal distinção entre os ARs e os M&AEs é que os primeiros têm mais autonomia formal do que os segundos (Cunha et al., 2017). Além disso, desde o início do século XXI, as ARs brasileiras têm obtido permissão para aumentar seu número de funcionários, ao passo que os ajustes salariais também têm sido frequentes (Cunha & Goellner, 2020; Fernandes et al., 2022). Sua estrutura tem evoluído de maneira contínua e mais veloz, quando comparada à maioria das outras áreas do Estado; além disso, seus mandatos, bem como as áreas de intervenção direta, têm se ampliado (Holperin, 2017). Essas tendências permaneceram ao longo dos anos, revelando uma preferência estável do governo central. Para examinar esse fenômeno e, consequentemente, a vantagem relativa das ARs como modelo institucional, abordamos as seguintes questões de pesquisa:

1. Até que ponto as agências reguladoras no Brasil têm absorvido mais capacidade do que o restante do governo?
2. A percepção de maior desempenho organizacional é uma função do modelo de agências reguladoras?
3. Dimensões específicas de capacidade estatal têm um impacto semelhante no desempenho, quando comparamos agências reguladoras especializadas e órgãos generalistas?

Metodologicamente, baseamos o estudo em um conjunto de dados de *survey* com mais de 3.200 entrevistados. A comparação entre as ARs e os M&AEs pode revelar variações organizacionais não previstas, bem como deficiências institucionais. Categorizamos e sistematizamos o conjunto de dados de uma forma única e inovadora, isolando cinco dimensões de capacidade, a saber, meritocracia, autonomia, relacionamento(s), responsabilidade e recursos, bem como desempenho. Uma análise de componentes principais permitiu gerar variáveis compostas com base nas percepções dos servidores públicos sobre as cinco dimensões. Além disso, a partir dos dados, elaboramos índices sintéticos para ARs e M&AEs, para compará-los. Por fim, executamos um procedimento de regressão multivariada para testar os efeitos das capacidades do Estado sobre desempenho.

Nossos resultados contradizem parcialmente as alegações de superioridade do modelo de agência reguladora e sugerem novas instâncias de assimetria e heterogeneidade no Estado brasileiro. A partir disso, a principal contribuição deste artigo é medir as implicações concretas da expansão das ARs no governo federal brasileiro, possivelmente também auxiliando na elucidação de dinâmicas semelhantes em jurisdições comparáveis. O artigo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção, definimos a capacidade do Estado e suas dimensões operacionais, e como elas se relacionam com o desempenho. A seção seguinte trata da metodologia e da estratégia empírica. A quarta seção discute os resultados da pesquisa. Por fim, apresentamos nossas observações finais e as possíveis implicações futuras para a teoria e a política pública.

2. CAPACIDADES ESTATAIS E SUAS DIMENSÕES

Capacidade estatal diz respeito a um arcabouço interdisciplinar e metodologicamente diverso, o qual permite interligar política e administração para tratar de fenômenos concretos (Cingolani, 2018). O arcabouço se vincula à capacidade de "traduzir preferências em ações" (Geddes, 1996, p. 14), tornando possível a implementação de políticas iniciadas pelo Estado (Skocpol et al., 1985). Os primeiros debates nessa área se concentraram na formação dos Estados modernos e em seus poderes infraestruturais (Tilly, 1975). Gradualmente, a qualidade e o desempenho do Estado se tornaram preocupações centrais (Centeno et al., 2017; Rothstein & Tannenberg, 2015). O conceito de capacidade estatal também é particularmente útil para entender áreas de especialização do governo e as disfuncionalidades que são particularmente visíveis nos aparatos estatais de países em desenvolvimento (Akbar & Ostermann, 2015; Cingolani, 2013).

Devido à sua base weberiana, um fator crucial para explicar a capacidade do Estado é a meritocracia (Dahlström et al., 2012; Evans & Rauch, 1999). Aqui, os critérios básicos de medição são a qualidade do recrutamento do setor público e o grau de conformidade com os ideais de racionalidade e neutralidade (Fukuyama, 2013). Outra dimensão da capacidade estatal é a autonomia burocrática. Autonomia pode ser entendida como a capacidade do Estado de definir suas próprias metas e objetivos, ou seja, de formular, sem a interferência direta de grupos de interesse (Skocpol, 1985). Tomando emprestado da teoria organizacional, essa ideia se aproxima da noção de autonomia política (Verhoest et al., 2004). Contribuições teóricas recentes ampliaram esses limites para abranger a capacidade de resguardar a implementação de interesses políticos e privados de curto prazo (Cingolani et al., 2015). A última é semelhante à ideia de autonomia estrutural da literatura organizacional (Verhoest et al., 2004).

Outras características não diretamente ligadas ao modelo weberiano original de capacidade estatal são o relacionamento e a accountability. Autores argumentam que as capacidades administrativas ou organizacionais estáticas precisam ser complementadas com capacidades relacionais ou políticas (Evans, 2011; Gomide & Pires, 2014). Essas capacidades mais dinâmicas estão relacionadas à competência dos atores estatais para implantar as ferramentas necessárias para processar conflitos dentro ou entre empresas, sociedade civil e atores estatais com vistas uma coordenação institucional simplificada e de maior eficácia.

Os recursos são a quinta dimensão. Wu et al. (2015) afirmam que a capacidade estatal é o produto da combinação entre competências e recursos. Os autores destacam a importância multidimensional dos recursos, desde o conhecimento técnico ao nível individual, até as capacidades organizacionais e, também, sistêmicas, nas quais os recursos afetam, por exemplo, a confiança da sociedade no setor público (Wu et al., 2015).

A literatura sobre capacidades estatais também tem dado bastante atenção ao desempenho das organizações estatais (Evans & Rauch, 1999; Nistotskaya & Cingolani, 2015). Em princípio, toda organização pública visa manter ou melhorar o desempenho para atingir suas metas estatutárias. Embora complexo de verificar, desempenho geralmente está vinculada aos benefícios à população-alvo (Verhoest, 2005). Ela também é impulsionada por fatores técnicos e políticos (Oliveira et al., 2022).

Essas cinco dimensões de capacidade estatal identificadas acima, bem como o desempenho, são relevantes na avaliação do Estado brasileiro, devido a suas características intrínsecas. Acadêmicos de ciências sociais que estudaram o país apontaram que, ainda que as recentes ondas de profissionalização tenham reduzido a incidência de "bolsões de eficiência" localizados, a burocracia brasileira continua

consideravelmente heterogênea (Abers et al., 2017; Cavalcante & Carvalho, 2017). Nossa pesquisa se baseia nesses estudos anteriores, mas também busca preencher uma importante lacuna empírica (Jacobs, 2011). As ARs no Brasil não foram suficientemente analisadas em sua capacidade, mesmo a despeito de sua expansão ao longo dos anos. Para investigar isso, propomos testar as seguintes hipóteses:

- H1: As ARs são mais meritocráticas do que os M&AEs.
- H2: As ARs são mais autônomas do que os M&AEs.
- H3: As ARs detêm mais recursos do que os M&AEs.
- H4: As ARs têm melhor accountability do que os M&AEs.
- H5: As ARs são mais insuladas, relacionando-se menos com políticos, a sociedade civil e o setor empresarial do que os M&AEs.
- H6: Quanto maior o grau de capacidade estatal, maior a percepção de desempenho.

3. METODOLOGIA

Para avaliar as hipóteses acima, utilizamos um banco de dados de *survey* que tratou da qualidade do governo e da capacidade do Estado. O *survey* fez parte de um projeto conjunto intitulado *Pesquisa Global de Servidores Públicos*[1] , uma iniciativa de pesquisa internacional cujos objetivos foram entender melhor como os serviços públicos funcionam e auxiliar os governos a gerir os servidores públicos. A pesquisa brasileira, que integra a iniciativa global juntamente com *surveys* semelhantes conduzidos em outras nações, foi realizada entre maio e julho de 2018. As instituições responsáveis pela pesquisa foram o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão de pesquisa do governo federal vinculado, no momento da realização do *survey,* ao Ministério da Fazenda brasileiro, e o Centro de Democracia, Desenvolvimento e Estado de Direito (CDDRL), da Universidade de Stanford.

Pereira et al. (2019) resumem o projeto brasileiro e os dados disponíveis, também fornecendo informações abrangentes sobre como o *survey* foi elaborado e as estatísticas descritivas. O *survey* não foi repetido desde a edição produzida em 2018, e é, até o momento, o maior conjunto de dados desse tipo no Brasil. Por esse motivo, Bersch e Fukuyama (2024) também o adotaram para tratar da autonomia e da qualidade do governo no Brasil. Anteriormente, Schuster et al. (2022) haviam se baseado em uma pesquisa de 2017 para avaliar a motivação do serviço público brasileiro. Em 2019, outra pesquisa importante foi realizada no país, mas dessa vez com foco específico no uso de evidências em políticas públicas (Koga et al., 2020).

A população do projeto de *survey* que apoia nosso estudo foi composta por todos os servidores públicos do governo federal brasileiro (funcionários efetivos e aqueles em cargos comissionados, ou seja, nomeados), encarregados da formulação e da implementação de políticas públicas em M&AEs e nas ARs. Devido ao objetivo do projeto de gerar uma comparabilidade global mais ampla, sob a iniciativa da *Pesquisa Global de Servidores Públicos*, a pesquisa brasileira excluiu burocracias de nível de rua (por exemplo, médicos e professores de escola), assim como funcionários de empresas estatais e militares. A participação na pesquisa foi totalmente voluntária e conduzida sob rigoroso anonimato. As camadas da amostra foram definidas com base em três critérios:

[1] Para obter mais informações, visite o site internacional do projeto: https://www.globalsurveyofpublicservants.org

- Cargos e carreiras, que diz respeito ao tipo de relação estabelecida entre o servidor público e a administração pública federal.
- Cargos comissionados (nomeados).
- O modelo organizacional legal da entidade à qual o servidor está vinculado.

Esse critério de seleção permitiu uma ampla representação da administração federal brasileira, resultando em uma população de 4.671 funcionários públicos. Um total de 3.226 funcionários públicos responderam à pesquisa, representando quase 70% da amostra necessária. Foram aplicados pesos para extrapolar os resultados da amostra para toda a população, resultando em um total estimado de 263.468 funcionários públicos. O intervalo de confiança foi de 95%, o que significa que as estimativas contidas neste artigo são estatisticamente confiáveis para o conjunto de respondentes selecionados (Pereira et al., 2019).

Os dois grupos de servidores públicos que separamos neste artigo consistem, de um lado, nos servidores das ARs e, de outro, no pessoal dos M&AEs. As agências reguladoras federais são organizações homogêneas entre elas, pois estão regidas por um estatuto legal comum[2]. Suas estruturas formais de carreira são idênticas, incluindo requisitos de entrada, treinamento e progressão, bem como os níveis salariais (Cunha et al., 2017). Os M&AEs são o restante dos entrevistados da pesquisa, excluindo as ARs.

Com base no questionário do *survey*, formulamos indicadores sintéticos de capacidade estatal, que estão descritos na Tabela 3 do Apêndice. A Tabela 3 também informa o conjunto de respostas do *survey* que usamos para avaliar os padrões de interação entre as organizações dos entrevistados e outras instituições. Para desempenho, formulamos um índice composto com base em quatro perguntas que partem de uma abordagem ampla sobre desempenho (Christensen & Gazley, 2008), também detalhado na Tabela 3 do Apêndice. O índice de desempenho seguiu o mesmo procedimento metodológico empregado no cálculo das pontuações de capacidade estatal.

É importante ressaltar que o ajuste adequado das perguntas do *survey* em cada dimensão não é algo totalmente objetivo. Para lidar com isso, na seleção das perguntas, seguimos procedimentos semelhantes adotados por estudos anteriores apoiados pelo projeto *Pesquisa Global de Servidores Públicos* (Boittin et al., 2016; Cavalcante & Lotta, 2021). Além disso, demos atenção cuidadosa à literatura que compara organizações públicas com base em suas competências formais, que é um campo de pesquisa em administração pública (Christensen et al., 2007; Doberstein, 2022; Pollitt et al., 2005; van Thiel & Yesilkagit, 2014; Verhoest et al., 2010, 2023). Esse aspecto foi fundamental para validar nossos grupos de servidores públicos e as dimensões analíticas. Ele também orientou a interpretação de nossos achados, mesmo que nosso estudo inove ao agregar a literatura sobre capacidades estatais ao quadro teórico de referência.

Empregamos uma análise de componentes principais (PCA) para formular as variáveis sintéticas da análise estatística. Em geral, os índices compostos têm como objetivo sintetizar temas complexos e multidimensionais, auxiliando a classificar e ordenar unidades de análise em um caso específico. Em seguida, utilizamos a análise descritiva para comparar a capacidade estatal e os níveis de desempenho entre ARs e M&AEs, além de aplicarmos a análise de variância (ANOVA) para testar a significância

[2] Além das regras universais que se aplicam a todo o funcionalismo público no Brasil, as agências reguladoras têm a Lei nº 13.848/2019 como seu estatuto legal específico.

estatística das médias do grupo. Por fim, executamos um procedimento de regressão multivariada para examinar as correlações entre essas variáveis.

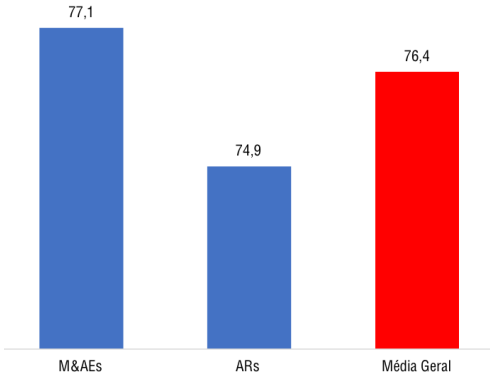
Em termos de limitações de pesquisa, aplicam-se as advertências tradicionalmente relacionadas aos métodos de coleta de dados por *survey*, seu volume e modo de processamento, as quais incluem questionamentos quanto à confiabilidade da percepção humana. Estratégias analíticas que se concentram no setor público têm essas mesmas desvantagens, mas principalmente quando se baseiam em amostras pequenas que partem da coleta de opiniões dos chamados especialistas (Andrews, 2008). Em resposta a isso, nosso estudo tentou reduzir a probabilidade de vieses agudos reunindo um conjunto de dados bastante grande sobre grupos burocráticos comparáveis, mas segregáveis. Cada um desses grupos está inserido em culturas e estruturas formais próprias e, portanto, expressa dados interpretativos valiosos (March & Olsen,1989)

4. ANÁLISE EMPÍRICA: RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Dimensões da capacidade estatal

As figuras desta seção mostram a distribuição dos indicadores, enquanto a Tabela 4 do Apêndice contém a análise descritiva dos índices. A Figura 1 mostra a média dos índices de meritocracia por tipos de organizações. Estudos anteriores sustentaram que as promoções na burocracia federal brasileira são, em grande parte, consequência de decisões meritocráticas (Cavalcante et al., 2018; Praça & Lopez, 2019). Confirmando esses achados anteriores, a Figura 1 indica que, tanto no caso das ARs quanto dos M&AEs, os servidores públicos amplamente concordam que suas organizações recrutam pessoas com as habilidades certas e que as promoções são baseadas no mérito, na competência técnica e na experiência na carreira. Mesmo que as diferenças entre os dois grupos na Figura 1 não sejam substanciais (77,1 contra 74,9), elas são estatisticamente significativas e nos levam a rejeitar H1, ou seja, que as ARs são mais meritocráticas do que os M&AEs.

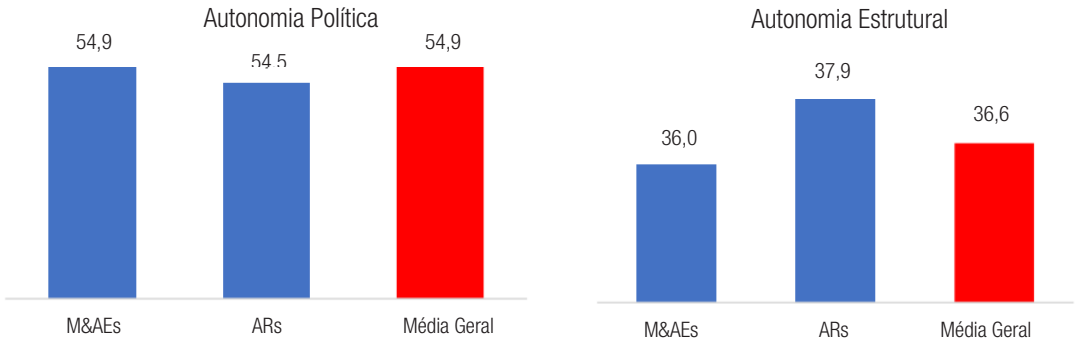
FIGURA 1 MÉDIA DOS ÍNDICES DE MERITOCRACIA



Fonte: Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.
Observação: Os resultados do teste de análise de variância (Anova) confirmaram que essas diferenças são estatisticamente significativas (F= 12,23, p-valor< .005).

As Figuras 2A e 2B tratam da média dos índices de dois aspectos diferentes da autonomia. O primeiro, a autonomia política, inclui questões relativas à rotina diária dos servidores públicos, como o grau de flexibilidade para realizar suas tarefas e o uso de considerações técnicas nos projetos em que estão inseridos. A autonomia estrutural, por sua vez, envolve a perspectiva dos burocratas sobre a neutralidade política de suas funções, a obediência hierárquica e o nível de discricionariedade em suas próprias decisões. As figuras 2A e 2B não denotam um padrão claro, considerando ambos os aspectos de autonomia. Mesmo que a diferença seja pequena entre os dois grupos, os M&AEs têm uma média mais alta no índice de autonomia política. Por outro lado, as ARs têm uma pontuação mais alta em autonomia estrutural. Isso pode se dever ao maior grau de formalismo encontrado nas ARs, inclusive nas disposições que restringem a supervisão política e a micro-gestão direta pelos ministérios (McAllister, 2010; Verhoest et al., 2004). Como os dados referentes à autonomia apresentam resultados mistos, não podemos confirmar nem negar a hipótese H2, qual seja, de que as ARs são mais autônomas do que os M&AEs. Painter e Yee chegaram a conclusão semelhante, ao estudar diferentes organizações públicas em Hong Kong: "no caso de órgãos que descrevem sua tarefa principal como regulação, não há relações significativas entre eles e várias dimensões de autonomia" (Painter & Yee, 2010, p. 405, tradução nossa).

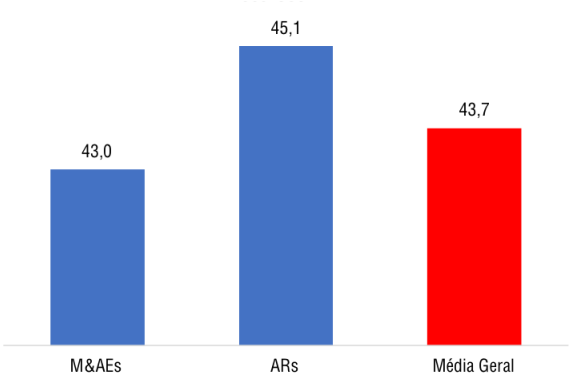
FIGURA 2A E FIGURA 2B MÉDIA DOS ÍNDICES DE AUTONOMIAS POLÍTICA E ESTRUTURAL



Fonte: Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.
Observação: Os resultados do teste de análise de variância (Anova) confirmaram que essas diferenças são estatisticamente significativas (autonomia de políticas: F= 12,23, valor de p< .005; autonomia estrutural: F= 9,92, p-valor< .001).

Nas Figuras 3 e 4, as médias seguem padrões semelhantes com relação a recursos e accountability. Em ambos os casos, as ARs apresentam as maiores médias de pontuação, sustentadas pelos testes ANOVA. A Figura 3 sugere que os M&AEs enfrentam restrições mais sérias relacionadas a recursos humanos e financeiros, tecnologia e outros. Isso é consistente com a decisão do Estado brasileiro de priorizar a estruturação das ARs em comparação com outras áreas do governo. A Figura 3, portanto, leva à confirmação da H3: As ARs têm mais recursos do que os M&AEs.

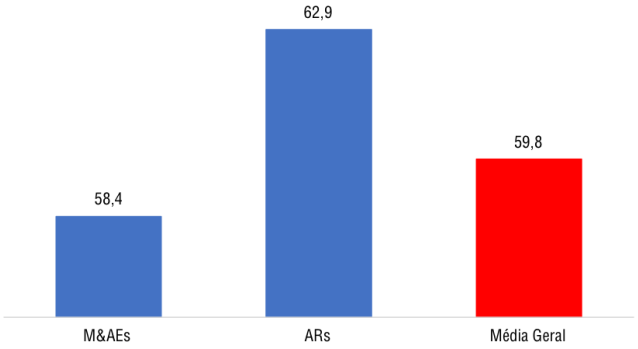
FIGURA 3 MÉDIA DOS ÍNDICES DE RECURSOS



Fonte: Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.
Observação: os resultados do teste de análise de variância (Anova) confirmaram que essas diferenças são estatisticamente significativas: F= 42.4, p-valor< .000.

Conforme mostrado na Figura 4, a diferença entre os dois grupos é ainda mais acentuada com relação a accountability. Os ARs aparecem 3,1pp acima da média geral, e os M&AEs, cerca de 1,4pp abaixo. Em termos práticos, considerando as perguntas do *survey* por trás da construção do índice (listadas na Tabela 3 do Apêndice), a Figura 4 sugere que os servidores públicos que trabalham nas ARs acreditam mais firmemente que suas organizações estão abertas a pressões externas e estão imersas em uma cultura de menor permeabilidade à corrupção. Esse é um entendimento dominante que promove a "integridade regulatória" como um princípio fundamental (OECD, 2014). Ademais, a accountability é importante para as ARs pois se vincula à sua própria legitimidade como ator público, uma vez que, além dos poderes administrativos, elas também têm poderes normativos e de resolução de conflitos. Portanto, a evidência empírica tende a confirmar a quarta hipótese, ou seja, de que as ARs têm melhor accountability do que os M&AEs.

FIGURA 4 MÉDIA DOS ÍNDICES DE ACCOUNTABILITY



Fonte: Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.
Observação: os resultados do teste de análise de variância (Anova) confirmaram que essas diferenças são estatisticamente significativas: F= 12.23, p-valor< .003.

A última dimensão de capacidade estatal é relacionamento, o qual reflete a frequência da relação do servidor público com atores externos. Supõe-se que os padrões de relações externas variem de acordo com o tipo de organização e suas competências (Bouckaert et al., 2010), e esse é de fato o caso na Tabela 1. As relações intragovernamentais referem-se a dois tipos de interações na Tabela 1. Em primeiro lugar, os relacionamentos com organizações dentro da mesma área de supervisão ministerial e, em segundo lugar, os relacionamentos com outros ministérios setoriais e as organizações por eles supervisionadas. É importante observar que cada órgão governamental no Brasil está formalmente vinculado a um ministério setorial. Nesse sentido, as ARs não são órgãos isolados, embora desfrutem de um grau comparativamente maior de autonomia formal. Embora a Tabela 1 revele que os M&AEs têm interações mais intensas do que as ARs dentro de suas áreas setoriais, o teste ANOVA não confirma a significância estatística das diferenças em relação à frequência das relações com outros setores.

TABELA 1 MÉDIA DE FREQUÊNCIA DE RELACIONAMENTO

Com que frequência você interage com:		Geral	Ministérios e agências executivas	Agências reguladoras	Teste Anova
Outras organizações ou agências ligadas ao mesmo ministério	Média	2.89	2.98	2.71	F = 22.1
	Desvio padrão	1.51	1.53	1.44	Valor de p < 0,000
Outros ministérios ou organizações vinculadas a outros ministérios	Média	2.43	2.45	2.38	F = 1.8
	Desvio padrão	1.41	1.45	1.34	Valor de p < 0,18

(Continua)

Com que frequência você interage com:		Geral	Ministérios e agências executivas	Agências reguladoras	Teste Anova
Congresso/Parlamentares	Média	1.42	1.4	1.44	F = 1.15
	Desvio padrão	0.92	0.91	0.94	Valor de p < 0,283
Entidades privadas	Média	2.91	2.65	3.48	F = 192.5
	Desvio padrão	1.62	1.58	1.55	p-valor < .000
Organizações da sociedade civil	Média	1.89	1.89	1.89	F = .00
	Desvio padrão	1.23	1.24	1.2	Valor de p < 0,992
Universidades e institutos de pesquisa	Média	2.18	2.26	2.02	F = 22.36
	Desvio padrão	1.35	1.4	1.2	Valor de p < 0,000

Fonte: Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.

Em sistemas presidencialistas como o brasileiro, existe uma relação crucial entre os poderes Executivo e Legislativo, também apresentada na Tabela 1. Assim como nas variáveis anteriores, as evidências aqui não apresentam diferenças significativas entre ARs e M&AEs. Extrapolando a partir dos dados, é possível concluir que as ARs não estão tão protegidas de considerações políticas como se esperava. No entanto, a capacidade de manter interações com instâncias de poder político é uma condição para o funcionamento de órgãos reguladores descentralizados. Seguindo Niklasson e Pierre (2012), a aptidão para interagir com os tomadores de decisão política em questões que envolvem julgamento técnico pode ser um sinal de maturidade organizacional e autonomia prática, o que tanto as ARs quanto os M&AEs podem exercer.

Outras constatações dignas de nota dizem respeito à interação com o setor privado. Como as ARs foram criadas com base em premissas de equidistância e neutralidade, a frequência da interação com o setor privado não deve ser consideravelmente diferente do nível de interação com outros grupos de interesse legítimos. Os resultados numéricos, nesse caso, induzem a interpretações alternativas e divergentes, embora nem todas sejam negativas. Como "a regulação governamental não é antitética à colaboração" (Phillips & Smith, 2011, p. 22, tradução nossa), o setor privado pode servir a propósitos funcionais em projetos regulatórios compartilhados. Adicionalmente, as próprias instituições reguladoras podem promover a coordenação dentro e fora do mercado, em uma dinâmica capitalista virtuosa (Thatcher, 2008). Entretanto, as frequências mais altas, neste caso, chamam a atenção, pois podem sugerir um senso comum compartilhado e institucionalizado, por sua vez sustentado por *loci* privilegiados de relacionamento à disposição das empresas reguladas.

Processos de dependência cognitiva, incluindo a captura epistêmica mais arraigada (Sunstein, 2014), podem ser prejudiciais ao sistema como um todo se estabelecerem uma "noção de diferenciação" com respeito às outras partes do mesmo sistema que não compartilham dos valores interpretativos dominantes (Black, 2002, p. 178). Ademais, embora o contato próximo com o setor privado possa ser entendido como uma consequência natural do exercício da regulação, na ausência de graves

anormalidades, poderíamos esperar que apenas uma fração dos regulocratas interagisse com as empresas reguladas ativa e simultaneamente. Em situações típicas, a maioria dos regulocratas deveria passar a maior parte de seu tempo conduzindo tarefas analíticas ou mecânicas de forma independente.

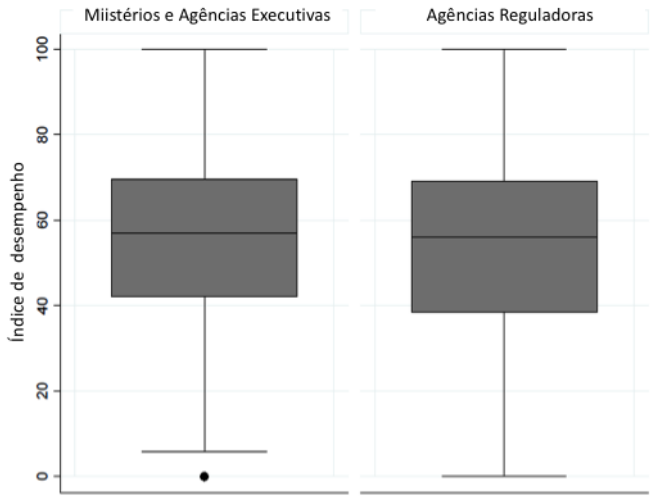
Outro tipo de relacionamento apresentado na Tabela 1 é com a sociedade civil. Nesse caso, os dados apontam para a mesma média para os dois grupos (1,89). Além disso, a Tabela 1 mostra que os M&AEs se relacionam com mais frequência com universidades e institutos de pesquisa do que as ARs. Os testes ANOVA confirmam a significância estatística das diferenças.

Nossos resultados são convergentes com estudos anteriores que também observaram padrões de relacionamento heterogêneos entre burocratas encarregados de diferentes competências no governo, inclusive no Brasil (Cavalcante & Lotta, 2021; Cavalcante & Pereira, 2022; Howlett & Ramesh, 2016; Wu et al., 2018). Entretanto, com os dados combinados de relacionamento, conforme exposto, a H5 não pode ser validada. Embora a frequência das interações entre os políticos e a sociedade seja praticamente a mesma para ARs e ME&As, os M&AEs estão mais conectados à academia, enquanto as ARs estão mais próximas ao setor privado.

4.2 Desempenho e seus determinantes

Esta seção aborda a hipótese final. A sexta hipótese se apoia na literatura sobre o Estado regulador, que tradicionalmente associa a expertise de agências reguladoras a uma maior eficiência e estabilidade (Estache & Wren-Lewis, 2009; Levy & Spiller, 1996). O índice composto apresentado na Figura 5 foi construído a partir de perguntas do *survey* referentes às percepções dos servidores públicos sobre as realizações e a reputação alcançados por sua organização, conforme detalhado na Tabela 3 do Apêndice. A distribuição dos índices agrupados por tipo de organização na Figura 5 é estatisticamente significativa.

FIGURA 5 DISTRIBUIÇÃO DOS ÍNDICES DE DESEMPENHO



Fonte: Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.
Observação: Os resultados do teste de análise de variância (Anova) confirmaram que essas diferenças são estatisticamente significativas (F= 8,36, p-valor< .000).

Com base nos resultados do *survey*, identificou-se que os servidores públicos dos M&AEs têm uma visão um pouco mais positiva do desempenho de suas organizações (55,6%) do que os das ARs (53,3%). Outra estimativa está relacionada às percepções dos servidores públicos sobre a extensão em que a capacidade estatal afeta o desempenho de suas organizações. O modelo de regressão multivariada usado para testar essas correlações é definido pela fórmula abaixo. A Tabela 2 apresenta os coeficientes estimados, com erros padrão entre parênteses. A variável dependente, ao lado esquerdo da equação, é o índice composto de desempenho. No lado direito estão os índices de capacidade estatal, ou seja, as variáveis independentes.

$$Desempenho_i = \beta_{0+} \beta_1 Meritocracia_{i+} \beta_2 Autonomia\ política_{i+} \beta_3 Autonomia\ estrutural_{i+} \beta_4 Accountability_{i+} \beta_5 Recursos_{i+} u_i$$

A Tabela 2 também exibe os coeficientes de determinação dos modelos para o modelo geral (toda a amostra) e para M&AEs e ARs separadamente. Considerando a amostra ampla utilizada nas estimativas, o teste T e o teste F são válidos assintoticamente. Embora nem todas as variáveis sejam estatisticamente significativas, em geral, a significância das regressões é confirmada (Wooldridge, 2006). Realizada uma verificação de multicolinearidade, os resultados comprovaram que o grau de colinearidade entre as variáveis independentes não é preocupante.

TABELA 2 OS DETERMINANTES DE DESEMPENHO

Variáveis	Modelo geral	Ministérios e agências executivas	Agências reguladoras
Meritocracia	.12***	.12***	.09***
	(.01)	(.02)	(.27)
Autonomia política	.25***	.26***	.20***
	(.01)	(.02)	(.02)
Autonomia estrutural	-.00	.01	-.00
	(.01)	(.02)	(.04)
Accountability	.48***	.50***	.48***
	(.17)	(.02)	(.03)
Recursos	.15***	.15***	.16***
	(.02)	(.02)	(.34)
Constante	-2.8	-4.23*	-2.60
	(.18)	(2.38)	(2.96)
N	3.210	2.191	1.019
R^2 ajustado	0.364	0.368	0.384

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.

Observação: erros padrão entre parênteses. * p< .05 ** p< .01 *** p< .001.

Os resultados do modelo da regressão por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), utilizando dados de corte transversal, são reveladores em vários sentidos. Começando pela meritocracia, os dados da Tabela 2 confirmam que as práticas organizacionais baseadas no mérito afetam positivamente o desempenho, mesmo que os coeficientes de meritocracia tenham sido os mais baixos em nossos modelos. No Brasil, desde a publicação da Constituição Federal de 1988, a admissão em cargos do serviço público depende da realização prévia de concursos públicos abertos e não discriminatórios. Portanto, a importância da meritocracia nas estimativas parece bastante lógica.

A autonomia política, relacionada ao espaço de discricionariedade do burocrata para a tomada de decisão, é fundamental para explicar o desempenho dos grupos, e suas estimativas na Tabela 2 são esclarecedoras. Elas são ainda mais intensas do que a meritocracia, pois uma mudança de um ponto nesse índice afetaria as pontuações de desempenho em 0,25pp no modelo geral, *ceteris paribus*. Os coeficientes, entretanto, demonstram que os regulocratas se sentem menos autônomos em termos de autonomia política do que o restante do serviço público federal brasileiro. Por sua vez, a autonomia estrutural não se mostrou uma variável estatisticamente significativa. Os dados da Tabela 2 sugerem que, tanto para as ARs quanto para os M&AEs, a autonomia estrutural não tem efeito aparente sobre sua percepção de desempenho. Esse fato, indubitavelmente, diverge da presunção teórica de que discricionariedade, aliada à especialização e à separação estrutural do centro de governo, levaria a uma maior eficiência, no caso das agências reguladoras. Nossa constatação, nesse caso, ecoa o argumento de que não se pode presumir que a autonomia estrutural aumente automaticamente o desempenho (Christensen et al., 2007; Verhoest et al., 2004).

A quarta dimensão de capacidade estatal confirma que o grau de accountability das organizações afeta seu desempenho. Como mostra a Tabela 2, um aumento de um ponto no índice de accountability altera em aproximadamente 0,48pp a pontuação de desempenho das agências reguladoras e 0,50pp do restante do governo, *ceteris paribus.* Isso está de acordo com estudos anteriores que também mapearam correlações semelhantes (Howlett & Ramesh, 2016). A última variável independente em nosso modelo de regressão pressupõe que a aplicação de recursos está ligada ao desempenho. Conforme demonstrado na Tabela 2, nossas estimativas são estatisticamente significativas em todos os modelos, com uma pequena diferença entre os grupos. Isso indica, como esperado, uma correlação positiva entre os recursos organizacionais e o desempenho, mantendo as outras variáveis constantes

Por fim, os coeficientes de determinação (R^2), para todos os três modelos da Tabela 2, indicam que as variáveis de capacidade estatal são responsáveis por quase 40% da percepção de desempenho em organizações do governo federal. Para as ARs, o efeito é ligeiramente maior (0,38pp) do que para os M&AEs (0,37pp). Todas as variáveis independentes afetam o índice de desempenho com diferentes intensidades, exceto a autonomia estrutural. As estimativas de regressão multivariada confirmam a hipótese H6, qual seja, de que quanto maior o grau de capacidade estatal, maior a percepção de desempenho. Isso está de acordo com os resultados de pesquisas anteriores que tinham objetivos semelhantes (Cavalcante & Pereira, 2022; Gomide et al., 2021)especificamente do governo federal brasileiro. Dados coletados por Survey foram analisados usando a técnica de modelagem de equações estruturais (MEE).

De modo geral, nossos resultados convergem com estudos anteriores que exploraram características distintas de organizações públicas com base em suas competências ou tarefas principais, e como determinantes contextuais moldam as estruturas, os resultados e os comportamentos dessas organizações (Christensen & Lægreid, 2006; Egeberg, 2012; Verhoest et al., 2023). Ao analisar a

literatura sobre o tema, van Thiel e Yesilkagit (2014) concluíram que os trabalhos existentes eram variados e apontavam para resultados mistos sobre os efeitos das competências, os quais também dependiam dos contextos nacionais. Complementamos essa linha de pesquisa com uma análise aprofundada do caso brasileiro. As diferenças entre M&AEs e ARs em nossos índices são relevantes para debates tanto teóricos quanto práticos, uma vez que a presunção original, refletida em nossas hipóteses, era a de que haveria uma superioridade das ARs autônomas frente aos M&AEs. Confrontar a "ortodoxia regulatória" (cf., Christensen & Lægreid, 2008) com o auxílio de um contundente respaldo empírico permitiu falsear essas afirmações centrais a partir da realidade da maior economia latino-americana, o Brasil.

5. CONCLUSÕES

Este artigo comparou as agências reguladoras brasileiras e os órgãos não reguladores do governo federal a partir de índices de capacidade e desempenho do Estado. Assim, apoiamo-nos, mas também fomos além de em uma literatura já existente, ao comparar as organizações públicas com base em suas competências formais. Sabemos, com base em estudos anteriores realizados em contextos de países do Norte Global, que as tarefas formais importam, ou seja, que a natureza das competências essenciais das organizações públicas pode afetar diretamente sua estrutura, comportamento e desempenho. Nossa pesquisa se baseia nessa linha de pesquisa, mas oferece um novo olhar ao revelar a dinâmica do Sul Global, com foco no Brasil.

Nossa análise, derivada de um conjunto considerável de dados de *survey*, demonstra que as ARs no Brasil não apresentam uma capacidade superior em todas as cinco dimensões que analisamos, tampouco que os regulocratas consideram o desempenho de suas organizações superior. Em comparação com os M&AEs, o grupo de dimensões de capacidade que analisamos tem efeitos estimados muito semelhantes sobre o desempenho das ARs. As semelhanças inesperadas entre as ARs e os M&AEs podem ser vistas como uma expressão da legitimidade das primeiras. No entanto, uma maneira menos otimista de analisar os resultados de capacidade e desempenho das ARs em nosso estudo é que elas não confirmaram a vantagem comparativa que prometeram, o que é uma suposição central da doutrina do Estado regulador. As implicações de nossas conclusões são teóricas e práticas. Em primeiro lugar, elas aprofundam nossa compreensão acerca dos resultados do amadurecimento e da legitimação gradual das ARs em seus ambientes institucionais. Em segundo lugar, espera-se que as conclusões alcançadas aqui ajudem aos formuladores de políticas a sopesar os prós e os contras da delegação de poderes a reguladores autônomos, especialmente em ambientes institucionais heterogêneos como os da América Latina e de outras partes do Sul Global.

Em última análise, nosso estudo oferece uma apreciação diferenciada do Estado regulador, para além das alegações normativas predominantemente sustentadas nos debates fundamentais sobre reforma regulatória e agencificação. Ele também oferece contribuições claras à literatura, especialmente porque contradiz expectativas da superioridade do modelo de agências reguladoras em relação às burocracias generalistas.

Os limites das nossas conclusões incluem o fato de que os dados derivados da percepção humana detêm algum grau de subjetividade. Ao mesmo tempo, nossos dados são provenientes de uma pesquisa de grande porte, o que reduz substancialmente a probabilidade de vieses aos quais estudos de pequeno porte estão sujeitos, por exemplo, uma interpretação excessivamente positiva ou negativa

da realidade. Por mais que este estudo apresente novos achados sobre o funcionamento real das ARs em uma economia que firmemente abraçou esse modelo, como a brasileira, serão necessárias mais pesquisas para complementá-lo com casos de outros países, a fim de auxiliar a confirmar os padrões aqui registrados ou a melhor elucidar variações.

REFERENCES

Abers, R. N., Oliveira, M. S. de, & Pereira, A. K. (2017). Inclusive Development and the Asymmetric State: Big Projects and Local Communities in the Brazilian Amazon. *The Journal of Development Studies*, *53*(6), 857–872. https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1208177

Akbar, N., & Ostermann, S. L. (2015). Understanding, Defining, and Measuring State Capacity in India. *Asian Survey*, *55*(5), 845–861. https://doi.org/10.1525/as.2015.55.5.845

Andrews, M. (2008). The good governance agenda: Beyond indicators without theory. *Oxford Development Studies*, *36*(4), 379–407. https://doi.org/10.1080/13600810802455120

Berg, S. V. (2000). Sustainable regulatory systems: laws, resources, and values. *Utilities Policy*, *9*(4), 159–170. https://doi.org/10.1016/S0957-1787(01)00012-1

Bersch, K., & Fukuyama, F. (2024). Calibrating autonomy: How bureaucratic autonomy influences government quality in Brazil. *Governance*, *n/a*(n/a). https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gove.12865

Black, J. (2002). Regulatory Conversations. *Journal of Law and Sociey*, *29*(1), 163–196. https://doi.org/10.2307/4489085

Boittin, M., Distelhorst, G., & Fukuyama, F. (2016). Reassessing the Quality of Government in China. *MIT Sloan Research Paper No. 5181-16, MIT Political Science Department Research Paper No. 2016-38*. https://doi.org/10.2139/ssrn.2875244

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.

Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: how it works, ideas for making it work better*. Edward Elgar.

Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da Burocracia Federal Brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, *51*(1), 1–26. https://doi.org/10.1590/0034-7612144002

Cavalcante, P., & Lotta, G. (2021). Are Governance Modes Alike? An Analysis Based on Bureaucratic Relationships and Skills. *International Journal of Public Administration*, 1–16. https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1874983

Cavalcante, P. L. C., Lotta, G. S., & Yamada, E. M. K. (2018). Exploring Mid-level Bureaucracy: a tentative typology. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *26*(May/Aug), 187–222. https://doi.org/10.1590/0103-335220182605

Cavalcante, P., & Pereira, A. K. (2022). Do State Capacity Dimensions Differently Affect Policy Areas Performance? *Administração Pública e Gestão Social*, *14*(2). https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.12439

Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics. In M. A. Centeno, A. Kohli, & D. J. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 1–31). Cambridge University Press.

Christensen, R. K., & Gazley, B. (2008). Capacity for Public Administration: analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, *28*(3), 265–279.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). Agentification and Regulatory Reforms. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern State* (pp. 8–49). Edward Elgar.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The Regulatory Orthodoxy in Practice. In U. Sverdrup & J. Trondal (Eds.), *The Organizational Dimension of Politics* (p. Fagbokforlaget). Fagbokforlaget.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Routledge Taylor & Francis Group.

Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures* (No. 053; UNU-MERIT Working Paper Series 053, 2013, Issue 053).

Cingolani, L. (2018). The Role of State Capacity in Development Studies. *Journal of Development Perspectives*, *2*(1–2), 88–114. https://doi.org/10.5325/jdevepers.2.1-2.0088

Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrugghe, D. (2015). Minding Weber More Than Ever?

The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals. *World Development*, *72*(September 2013), 191–207. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.016

Cunha, B. Q., & Goellner, I. de A. (2020). As Agências Reguladoras Brasileiras no Século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada. In Pedro Luiz Costa Cavalcante & M. S. Silva (Eds.), *Trajetória e Desafios do Estado Brasileiro: 25 anos pós Reforma Administrativa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Cunha, B. Q., Pereira, A. K., & Gomide, A. A. (2017). State Capacity and Utilities Regulation in Brazil: Exploring Bureuacracy. *Utilities Policy*, *49*, 116–126. https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.06.004

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, *65*, 656–668. https://doi.org/10.1177/1065912911408109

Doberstein, C. (2022). Assessing the Promise and Performance of Agencies in the Government of Canada. *Canadian Journal of Political Science*, *55*, 600–618. https://doi.org/10.1017/S0008423922000324

Egeberg, M. (2012). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Sage Handbook of Public Administration* (pp. 116–127). SAGE Publications.

Estache, A., & Wren-Lewis, L. (2009). Toward a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont's Lead. *Journal of Economic Literature*, *47*(3), 729–770. https://doi.org/10.1257/jel.47.3.729

Evans, P. (2011). The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories. *Center for Studies on Inequality and Development, Discussion Paper*, *63*(March). https://doi.org/10.1057/9781137278173_6

Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, *64*(5), 748. https://doi.org/10.2307/2657374

Fernandes, C. C. C., Palotti, P. L. de M., & Souza, P. M. S. (2022). A trajetória recente da construção do serviço civil na administração pública federal brasileira: dilemas e perspectivas. In P. F. Ribeiro, M. Troiano, & N. Albrecht (Eds.), *Mosaico da Burocracia Pública Brasileira: Novos Olhares Sobre Burocratas e Interesses no Brasil* (pp. 111–153). Editora Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR).

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, *26*(3), 347–368. https://doi.org/10.1111/gove.12035

Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

Gomide, A. A., Machado, R. A., & Albuquerque, P. M. (2021). Capacidade Estatal e Desempenho na Percepção dos Burocratas Brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos EBAPE.BR*, *19*, 689–704. https://doi.org/10.1590/1679-395120200159

Gomide, A. A., & Pires, R. R. C. (2014). Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In A. A. Gomide & R. R. C. Pires (Eds.), *Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas* (pp. 15–28). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Hair, J. F., Black, B., Babin, B., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2006). *Multivariate Data Analysis*. Pearson Prentice Hall.

Holperin, M. M. (2017). *The Institutional Pluralism of the State*. Doctoral Thesis. Fundação Getulio Vargas (FGV).

Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance Governance*, *10*(4), 301–313. https://doi.org/10.1111/rego.12091

Jacobs, R. L. (2011). Developing a Research Problem and Purpose Statement. In T. S. Rocco & T. G. Hatcher (Eds.), *The Handbook of Scholarly Writing and Publishing* (pp. 125–142). Jossey-Bass.

Keeler, T. E. (1984). Theories of Regulation and the Deregulation Movement. *Public Choice*, *44*(1), 103–145. https://doi.org/10.1007/BF00124820

Koga, N. M., Palotti, P. L. de M., do Couto, B. G., do Nascimento, M. I. B., & Lins, R. da S. (2020).

O Que Informa as Políticas Públicas: survey sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira (No. 2619; Texto Para Discussão Ipea 2619/2020).

Koop, C., & Hanretty, C. (2018). Political Independence, Accountability, and the Quality of Regulatory Decision-Making. *Comparative Political Studies*, *51*(1), 38–75. https://doi.org/10.1177/0010414017695329

Levi-Faur, D. (2005). The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *598*(1), 12–32. https://doi.org/10.1177/0002716204272371

Levy, B., & Spiller, P. T. (Eds.). (1996). *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge University Press.

Maggetti, M. (2022). Independent Regulators in the Post-delegation Stage. In M. Maggetti, F. Di Mascio, & A. Natalini (Eds.), *Handbook of Regulatory Authorities* (pp. 227–239). Edward Elgar Publishing.

Maggetti, M., & Papadopoulos, Y. (2022). Happily unaccountable? Perceptions of accountability by public managers. *Public Policy and Administration*, 09520767221074487. https://doi.org/10.1177/09520767221074487

Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, *17*(02), 139–167. https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524

March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.

McAllister, L. K. (2010). Dimensions of enforcement style: Factoring in regulatory autonomy and capacity. *Law and Policy*, *32*(1), 61–78. https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2009.00308.x

Niklasson, B., & Pierre, J. (2012). Does Agency Age Matter in Administrative Reform? Policy autonomy and public management in Swedish agencies. *Policy and Society*, *31*(3), 195–210. https://doi.org/10.1016/J.POLSOC.2012.07.002

Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2015). 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. https://doi.org/10.1093/jopart/muv026

OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

OECD. (2014). *The Governance of Regulators*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).

Oliveira, P. H. de, Santos, F. C. A., Paschoalotto, M. A. C., Nagano, M. S., Hashimoto, E. M., & Robertson, P. J. (2022). Organizational Culture and Strategic Management in Brazilian Public Organizations: Systematization of Factors to Improve School Management. *International Journal of Public Administration*, 1–15. https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2069118

Painter, M., & Yee, W. H. (2010). Task Matters: A Structural-Instrumental Analysis of the Autonomy of Hong Kong Government Bodies. *Http://Dx.Doi.Org/10.1177/0275074010380451*, *41*(4), 395–410. https://doi.org/10.1177/0275074010380451

Parrado, S., & Salvador, M. (2011). The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies. *International Review of Administrative Sciences*, *77*(4), 687–712. https://doi.org/10.1177/0020852311419386

Pereira, A. K., Machado, R. A., Cavalcante, P., Gomide, A. A., Bersch, K., Magalhães, A., Goellner, I. de A., & Pires, R. R. C. (2019). *Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: Resultados do Survey sobre Governança Aplicado no Brasil. Relatório de Pesquisa*. Ipea.

Phillips, S. D., & Smith, S. R. (2011). Between Governance and Regulation: Evolving Government–Third Sector Relationships. In S. D. Phillips & S. R. Smith (Eds.), *Governance and Regulation in the Third Sector* (pp. 1–36). Routledge Taylor & Francis Group.

Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2005). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*. Palgrave MacMillan.

Praça, S., & Lopez, F. (2019). Political Appointments, Political Parties and Bureaucracy. In B. Ames (Ed.), *Handbook of Brazilian Politics* (pp. 358–371). Routledge.

Rothstein, B., & Tannenberg, M. (2015). *Making Development Work: The Quality of Government Approach*.

Schuster, C., Mikkelsen, K. S., Correa, I., & Meyer-Sahling, J. H. (2022). Exit, Voice, and Sabotage: Public Service Motivation and Guerrilla Bureaucracy in Times of Unprincipled Political Principals. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *32*(2), 416–435. https://doi.org/10.1093/JOPART/MUAB028

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3–43). Cambridge University Press.

Skocpol, T., Evans, P. B., & Rueschemeyer, D. (Eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Sunstein, C. R. (2014). *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. University of Chicago Press.

Thatcher, M. (2008). Reforming National Regulatory Institutions: the EU and Cross-National Variety in European Network Industries. In B. Hancké, M. Rhodes, & M. Thatcher (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy* (pp. 147–172). Oxford University Press.

Tilly, C. (1975). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton University Press.

van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2014). Does Task Matter? The effect of task on the establishment, autonomy and control of semi-autonomous agencies. *International Review of Administrative Sciences*, *80*(2), 318–340. https://doi.org/10.1177/0020852313514524

Verhoest, K. (2005). Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *Policy Studies Journal*, *33*(2), 235–258. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00104.x

Verhoest, K., Boon, J., Boye, S., & Salomonsen, H. H. (2023). How does organizational task matter for the reputation of public agencies? *Regulation & Governance*, *17*(1), 158–176. https://doi.org/10.1111/rego.12441

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, *24*(2), 101–118. https://doi.org/10.1002/pad.316

Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies. In *Autonomy and Control of State Agencies*. Palgrave MacMillan. https://doi.org/10.1057/9780230277274

Wooldridge, J. M. (2006). *Introductory Econometrics: A modern approach*. Thomson-South-Western College Publishing.

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, *34*(3–4), 165–171. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001

Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2018). *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Palgrave MacMillan.

Bruno Queiroz Cunha

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e pesquisador no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
E-mail: bruno.cunha@ipea.gov.br

Pedro Cavalcante

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
E-mail: cavalcante.pedro@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Bruno Queiroz Cunha: Conceitualização (Líder); Investigação (Líder); Metodologia (Igual).

Pedro Cavalcante: Curadoria de dados (Líder); Análise Formal (Líder); Metodologia (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

O conjunto completo de dados que suporta os resultados deste estudo foi disponibilizado no repositório do Ipea e pode ser acessado em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/950

APÊNDICE

Os índices sintéticos das dimensões de capacidade e desempenho do Estado adotados neste artigo foram criados usando a frequência das percepções dos funcionários públicos em cada dimensão. As frequências das respostas foram convertidas em números a partir das perguntas do *survey*, conforme descrito nas tabelas abaixo. Em seguida, empregamos o método de análise de componentes principais (PCA), um tipo de análise fatorial que permite a identificação de fatores e aponta objetivamente para a agregação e redução das várias medidas. O método mantém o poder explicativo dos dados originais e diminui o grau de subjetividade da pesquisa (Hair et al., 2006). O objetivo principal é, portanto, criar novas variáveis que sejam combinações lineares das variáveis primárias. Assim, ao contrário da definição arbitrária de pesos, a metodologia aproveita a correlação entre os indicadores e cria um índice correspondente a uma média ponderada dessas variáveis.

Uma vez construídos, os índices foram transformados, com o objetivo de normalizar seus valores em um intervalo de 0 a 100. Para o cálculo, utilizamos a seguinte equação:

$$IS^{X}_{i} = [(X_{i} - X_{min}) / (X_{max} - X_{min})] * 100 = 0...100$$

Onde:

IS= Índice sintético
X_{i}= Índice observado
X_{min}= mínimo
X_{max}= Valor máximo

A Tabela 3 inclui a variação percentual do primeiro componente e as respectivas cargas fatoriais usadas para os índices, enquanto a Tabela 4 mostra a análise descritiva dos índices.

TABELA 3 LISTA DE VARIÁVEIS E CARGAS DO PRIMEIRO COMPONENTE (MERITOCRACIA, AUTONOMIAS POLÍTICA E ESTRUTURAL, RECURSOS, ACCOUNTABILITY E DESEMPENHO)

	Meritocracia - Perguntas	Frequência	Eingvalue	% Explicado
QB1	Minha unidade de trabalho é capaz de recrutar pessoas com as habilidades certas.	5- Concordo totalmente 4- Concordo 3- Não concordo nem discordo 2- Não concordo 1- Discordo totalmente 999- Não sabe/Recusa responder	2,19	36,5%
QB2	As promoções para indicados políticos em minha unidade de trabalho são baseadas no mérito.			
Avalie a importância de cada um dos itens a seguir para a promoção				
QB5	Competência técnica	4- Muito importante 3- Importante 2- Moderadamente importante 1- Não é importante 999- Não sabe/Recusa responder		
QB6	Afiliações a partidos políticos*			
QB7	Experiência profissional			
QB8	Rede pessoal*			
	Autonomia política - Perguntas	**Frequência**	**Valor Eingvalue**	**% Explicado**
QC2	Em minha função atual, sinto-me capacitado para criar maneiras novas e melhores de fazer as coisas.	5- Concordo totalmente 4- Concordo 3- Não concordo nem discordo 2- Não concordo 1- Discordo totalmente 999- Não sabe/Recusa responder	1,93	48,2%
QC3	Sou capaz de tomar minhas próprias decisões na execução do meu trabalho.			
QC4	A aprovação de um projeto depende de minhas considerações técnicas			
QC6	Com que frequência as regras e os regulamentos formais o impedem de fazer seu trabalho?	5- Todo o tempo 4- Na maior parte do tempo 3- Às vezes 2- Raramente 1- Nunca 999- Não sabe/Recusa responder		
	Autonomia estrutural - Perguntas	**Frequência**	**Valor Eingvalue**	**% Explicado**
QC9	Os burocratas são politicamente neutros em suas funções profissionais	5- Concordo totalmente 4- Concordo 3- Não concordo nem discordo 2- Não concordo 1- Discordo totalmente 999- Não sabe/Recusa responder	1,24	41,4%
QC10	Os burocratas devem obedecer estritamente a seus superiores*			
QC11	Os burocratas são livres para ignorar as regras em favor de seu próprio julgamento			

Recursos - Perguntas		Frequência	Eingvalue	% Explicado
*Em minha unidade de trabalho, os seguintes itens são obstáculos***		5- Concordo totalmente 4- Concordo 3- Não concordo nem discordo 2- Não concordo 1- Discordo totalmente 999- Não sabe/Recusa responder	4.54	32,5%
QE1	Humanos			
QE2	Orçamento			
QE3	Tecnologias			
QE4	Estabilidade oficial superior			
QE5	Processos de planejamento, monitoramento e avaliação			
QE6	Legislação			
QE7	Relacionamento com o Judiciário e o Ministério Público			
QE8	Relacionamento com o Poder Legislativo			
QE9	Instrumentos de coordenação interfederativa com estados e municípios.			
QE10	Coordenação interfederativa com estados e municípios			
QE11	Processos de auditoria e controle			
QE12	Participação social			
QE13	Acesso aos principais formuladores de políticas			
QH3	Os recursos disponíveis são suficientes para realizar as funções da minha organização			
Accountability - Perguntas		**Frequência**	**Valor Eingvalue**	**% Explicado**
QD1	A cultura organizacional de minha unidade de trabalho dificulta as práticas de corrupção	5- Concordo totalmente 4- Concordo 3- Não concordo nem discordo 2- Não concordo 1- Discordo totalmente 999- Não sabe/Recusa responder	1,5	50%
QD2	As organizações da sociedade civil podem participar dos processos de tomada de decisão das políticas da minha unidade de trabalho			
QD3	Minha organização é responsabilizada por obter melhores resultados			

Desempenho - Perguntas		Frequência	Valor Eingvalue	% Explicado
QH1	Atualmente, sua organização tem obtido mais ou menos resultados em comparação com cinco anos atrás?	5- Mais eficaz 4- Eficaz 3- O mesmo 2- Menos eficaz 1- Muito pior 999- Não sabe/Recusa responder	2,4	60,1%
QH2	As políticas produzidas pela organização alcançaram os resultados esperados.	5- Concordo totalmente 4- Concordo 3- Não concordo nem discordo 2- Não concordo 1- Discordo totalmente 999- Não sabe/Recusa responder		
QH5	Minha organização é criativa e inovadora.			
QD4	O desempenho da minha organização é bem avaliado pela sociedade			

Fonte: Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.
Observações:
* Nessas perguntas, os valores são considerados de forma oposta, por exemplo, quanto mais importante, menos meritocrático.
** Nessas perguntas, os valores são considerados de forma oposta, por exemplo, quanto maior o acordo, menos recursos.

TABELA 4 ANÁLISE DESCRITIVA DOS ÍNDICES

		Geral	Ministérios e agências executivas	Agências reguladoras
Desempenho	Média	54.9	55.6	53.3
	padrão	20.8	21.2	19.8
Meritocracia	Média	76.4	77.1	74.9
	padrão	16.6	15.8	18.0
Autonomia política	Média	54.7	54.9	54.5
	padrão	19.5	19.5	19.4
Autonomia estrutural	Média	36.5	35.9	37.8
	padrão	15.8	15.8	15.6
Recursos	Média	43.7	43.0	45.1
	padrão	15.7	16.2	14.3
Accountability	Média	59.8	58.4	62.9
	padrão	18.2	18.1	18.2

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Pesquisa Global de Servidores Públicos, descrita em Pereira et al. (2019) para dados sobre o Brasil.

LEGENDAS DAS FIGURAS (LISTA)

Figura 1 – Média dos índices de Meritocracia

Figura 2A - Média dos índices de Autonomia Política

Figura 2B - Média dos índices de Autonomia Estrutural

Figura 3 - Média dos índices de Recursos

Figura 4 - Média dos índices de Accountability

Figura 5 - Distribuição dos índices de Desempenho

Tabela 1 - Média de frequência de relacionamento

Tabela 2 - Os determinantes de Desempenho

Tabela 3 - Lista de variáveis e cargas do primeiro componente (meritocracia, autonomias política e estrutural, recursos, accountability e desempenho)

Tabela 4 - Análise descritiva dos índices