

Reformas administrativas em perspectiva comparada na América Latina, 1900-2020.

André Marengo (INCT-QualiGov), amarencoufrgs@gmail.com

05. Administração e políticas públicas: desenho, gestão e avaliação.

Apresentação

Diferentes estudos indicaram relação entre profissionalização de burocracias governamentais e incremento no desempenho público, medido por crescimento econômico, efetividade governamental, qualidade na oferta de bens e serviços públicos e transparência administrativa (Evans; Rauch, 1999; Henderson et al., 2003; Dahlstrom; Lapuente; Teorell, 2011, 2012; Nistotskaya; Cingolani, 2014; Cortazar, 2016; Akhtari et al., 2015; Acemoglu et al., 2015; Cortazar et al., 2016). Paralelo, agenda de investigação em aberto diz respeito aos fatores capazes de explicar processos de mudança na administração pública, incremento na profissionalização e reforço de sistemas de mérito em burocracias governamentais.

Grande parte de diagnósticos sobre reformas administrativas na América Latina foi construída em torno a três idéias: (1) Patronagem como *default* na região, constituindo padrão homogêneo e contínuo, sem a observação de variações longitudinais ou *cross-section*, terminando por reforçar certa visão “anedótica” em relação à América Latina (Painter; Peters, 2010; Grindle, 2012; Panizza; Ramos; Peters, 2019); (2) Reformas como *deslocamento* rápido e radical do *status quo* administrativo, levando à conclusão de que estas não ocorrem ou *falham*, (Kaufmann, 1995; World Bank, 2000; Farazmand, 2002; Kahn, 2002; Rezende, 2002); (3) burocracias governamentais não constituiriam agente relevante e autônomo nos países em desenvolvimento (Geddes, 1994).

Que fatores contribuem para a promoção de reformas administrativas orientadas para a profissionalização e reforço de sistemas de mérito em burocracias governamentais? Em contraste com abordagens apontadas acima o modelo analítico que formatou esta pesquisa considera que reformas administrativas (1) são processos de mudança por *incrementalismo descontínuo*, (2) resultam de conflito entre políticos e burocratas e, (3) sequências temporais importam para a modelagem dos resultados alcançados.

Três teses equivocadas sobre reformas administrativas na América Latina

Esta seção tem como objetivo apresentar o modelo analítico adotado nesta pesquisa. O texto começa com uma crítica de três abordagens comparativas sobre reformas administrativas na América Latina: (1) **Patronagem como default** na região: Nesta direção GRINDLE (2012) apresenta a patronagem como um modelo homogêneo e contínuo, sem a possibilidade de observar variações cross-section ou temporais, reforçando visão “anedótica” em relação à América Latina; (2) **Reformas não ocorrem ou elas falham** (World Bank, 2000; Kaufmann, 1995; Rezende, 2002); (3) o **politician’s dilemma** de GEDDES (1996) no qual reformas resultariam de equilíbrio político e alternância no governo, e burocracias não seriam um ator poderoso e autônomo nos países em desenvolvimento.

Patronagem como default

Investigando a introdução de sistemas de mérito na administração pública de Argentina, Brasil, Chile e México, Grindle indaga: “Given the durability and adaptability of patronage systems, how were they displaced by career civil service systems?” (Grindle, 2012, p. 8) Seus achados indicam que reformas nessa direção seriam resultado da combinação do legado de sistemas de patronagem, efeito de crises exógenas e da intervenção de reformadores com estratégias e alianças adequadas para as janelas de oportunidade que se abrem às mudanças:

“Across authoritarian and democratic regimes; across conservative, liberal, and revolutionary governments; across unitary and federalist systems; across no party, one-party, and multiparty systems— patronage systems proved durable and adaptive in Latin America. As a standard procedure for staffing the public sector in the region, patronage accomplished some modern functions of government in very traditional ways. Discourses of reform highlight themes of partisanship, incompetence, and corruption; comparative history suggests more nuance is needed in order to understand resistance to trading this system for a stable civil service regime.” (Grindle, 2012, p.8)

De fato, sistemas de patronagem possuem uma plasticidade que lhes permite adaptar-se a diferentes contextos e agentes, produzindo novos equilíbrios e continuidade. Como resultado, não é difícil observar-se sobreposição da discricionariedade gerada por

nomeações baseadas em critérios pessoais ou políticos com procedimentos fundados em recrutamento meritocrático, gerando modelos administrativos híbridos, onde reformas orientadas pela profissionalização do serviço civil convivem com extensas áreas de patronagem remanescente. Contudo, é preciso evitar o risco que esta narrativa contém, de subsumir a identificação de padrões, regularidades e, sobretudo, mecanismos explicativos por um exercício de storytelling, quando tudo retorna ao mesmo ponto, a permanência da patronagem. Sem desconsiderar a contribuição de Grindle ao reconstituir processos de mudança nos sistemas de serviço civil na Prússia, França, Japão, Reino Unido, Estados Unidos, Espanha, Brasil, Argentina, Chile e México, parece justo afirmar que o leitor, após detalhadas narrativas históricas, terá dificuldade em identificar mecanismos explicativos parcimoniosos que permitam desvendar porque reformas em direção à profissionalização na administração pública destas nações ocorreram, e tipos ou padrões delas resultantes. Da mesma forma, parece forte a tentação em reduzir a variação existente nos modelos de administração pública na América Latina, à patronagem.

A estratégia de politização da administração (Rouban, 2001) representou uma alternativa para equacionar problemas decorrentes da discricionariedade de funcionários não submetidos ao sufrágio e a mandatos temporários. Embora em escala muito mais reduzida em relação ao spoil system do século XIX, ao borrar as rígidas fronteiras entre política e administração projetadas por Weber (1984) e Woodrow Wilson (1955), a nomeação de postos no alto escalão da administração pública disponibilizou recurso aos políticos para reestabelecer cadeias de comando hierárquicas no civil servisse contemporâneo. Partidos nas poliarquias contemporâneas não desenvolveram atributos isomórficos, terminando por distinguir-se como vote-seekers, policy-seekers ou office-seekers (Muller & Strom, 1999).

Entretanto, mesmo quando orientados pela maximização de controle sobre nomeações políticas, seria possível diferenciar as estratégias intrínsecas das instrumentais, estas voltadas à ocupação de postos com vistas a ampliar sua influência na formulação de políticas públicas (Budge & Laver, 1986).

Em direção convergente, encontra-se a distinção proposta por Kopecky e Scherlis (2008, p. 362) para as motivações de nomeações políticas como controle sobre políticas públicas ou recompensa para seguidores, além da proporção de nomeações políticas na administração pública. Em busca de nuances do fenômeno, Meyer-Sahling e Veen (2012) distinguem politização partidária e inserida, essa última caracterizada por nomeações baseadas em servidores de carreira.

A perspectiva analítica adotada neste trabalho, por um lado, acompanha Kopeky e Scherlis (2008) e Rouban (2003), delimitando patronagem a nomeações políticas discricionárias, da mesma forma que procura distinguir, analiticamente, entre estratégias de eficiência e controle de políticas públicas ou recompensa para seguidores como elementos norteadores de distintas orientações partidárias. Além disso, como salientam Kopeky e Scherlis (2008), é preciso mensurar o escopo das nomeações políticas, a fim de inferir utilidades partidárias distintas conforme a extensão do uso de indicações políticas discricionárias. Paralelamente, considera que devem-se buscar elementos para explicar as distintas estratégias adotadas mais nos fatores responsáveis por reduzir os custos de coordenação e assimetria de informações em favor de eleitores do que na ambígua influência da competição eleitoral sobre o processo.

As reformas falham?

Significativo esforço de pesquisa foi dedicado para responder a pergunta de “por que as reformas administrativas falham?” (Resende, 2020). Falhas de coordenação (Pressman; Wildasky, 1973), ou de implementação (Seideman, 1998), resiliência institucional ou do status quo (Kaufmann, 1995; Caiden, 1999) são de alguns dos fatores identificados na literatura para explicar por que reformas administrativas não acontecem. Mas será que mudanças no serviço civil não ocorrem realmente, ou as lentes dos analistas estariam calibradas para captar exclusivamente cenários em grande angular, esperando encontrar pontuações institucionais, critical junctures, rupturas abruptas na estrutura de administrações governamentais?

Por outro lado, como salienta Grindle reformas administrativas são processos endógenos às instituições públicas, não costumam provocar atenção ou saliência na opinião pública ou a mobilização de organizações da sociedade:

In the cases of Brazil, Argentina, Mexico, and Chile, the introduction of civil service systems was largely unnoticed by public opinion or media attention. In none of these cases was there any mobilized public action to promote reform. Although public opinion was inevitably critical of government, the reforms that occurred were not the result of campaign promises by politicians or parties seeking electoral support (Grindle, 2012, p. 200-201).

Isto implica que o foco da investigação deve concentrar-se no circuito políticos vs. burocracias, onde, de fato, desenrolam-se os conflitos que resultam em mudanças na estrutura do serviço civil. Literatura recente tem convergido em torno à constatação de

que reformas administrativas ocorrem menos por *pontuações* ou deslocamentos extensos no status quo, e mais por mudanças graduais e endógenas (Peci, 2016; Filgueiras; Aranha, 2019; Bersch, 2020; Cavalcante, 2020).

Também na América Latina pode-se observar uma sobreposição entre reformas weberianas (carreiras/mérito) e gerenciais (flexibilidade/resultados), gerando híbridos administrativos, similares ao New Weberian State, desenhado por Pollit e Boeckaert (2011). Nesta perspectiva podem ser analisadas a Ley de Nuevo Trato Chilena (2003), o Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO) no Uruguai (2005) (Ramos; Scrollini, 2013), a Ley del Servicio Profesional de Carreras en la Administración Pública no México (2003) ou os I e II Planes de Modernización, adotados por governos peronistas na Argentina (1996 e 2007) (Ramos; Scrollini, 213; Caravaca; Daniel; 202; Escamilla, 2008). Este híbrido pode ser verificado, ainda, através do índice construído por Martinez (2005) para analisar a adoção de procedimentos gerenciais em governos estaduais mexicanos, combinando traços de vocação gerencial (orientação ao cliente, contratos, competição), com procedimentos de governança, como prestação de contas, planejamento estratégico, descentralização, uso de tecnologias de informação. Sugestivo que, entre 12 estados com pontuação elevada neste índice, Martinez verificou dispersão partidária entre PAN (2), PRI (5) e PRD (5).

Entretanto, ganhos relevantes em descrição não foram acompanhados pela identificação de mecanismos causais capazes de explicar os fatores geradores de mudanças graduais.

Conforme Streeck e Thelen (2015), para analisar mudanças institucionais é preciso considerar seu processo (incremental ou abrupto) e os resultados (continuidade ou descontinuidade). Neste sentido, adaptação resultaria de processos incrementais com predomínio de continuidade institucional; mudanças incrementais descontínuas produziriam transformações graduais; processos abruptos e descontínuos conduziriam a colapso e substituição institucional; finalmente, eventos abruptos seguidos por continuidade institucional implicariam em sobrevivência e retorno das velhas instituições. Desta forma, é preciso uma recalibragem nas lentes de análise, para captar processos de mudança institucional endógena e gradual, que acontecem sem que pontuações ou critical junctures tenham ocorrido.

Modelagem analítica para reconstituir processos endógenos de mudança institucional pode ser encontrada em trabalho de Mahoney e Thelen (2009). Mudanças endógenas em instituições e políticas públicas ocorreriam, de acordo com Mahoney e

Thelen como função da combinação entre margens de discricionariedade de agentes públicos e a disposição de pontos de veto institucionais e políticos. Por um lado, policy process é marcado justamente por ambiguidades, decorrentes de áreas de decisão não prescritas previamente por normas escritas e exaustivas, conferindo, margens de discricionariedade variáveis para agentes públicos na interpretação e aplicação dos parâmetros legais (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2009; Hacker; Pierson, Thelen, 2015; Van der Heidje; Kuhlmann, 2017).

Ao mesmo tempo, pontos de veto frágeis, ao lado de reduzida discricionariedade repercutiriam sob a forma de mudanças institucionais mais radicais (displacement); escassa discricionariedade, ao lado de pontos de veto robustos ampliariam as chances para mudanças endógenas incrementais, sobrepondo combinando novas e velhas políticas (layering); elevadas margens de discricionariedade, combinadas a pontos de veto limitados conduziria a uma mudança na interpretação e aplicação da legislação anterior (conversion); finalmente, quando discricionariedade e pontos de veto são elevados, deveria ocorrer uma negligência (drifting) em relação ao status quo. Streeck e Thelen (2015) acrescentam, ainda, outro tipo de mudança endógena, sob a forma de exhaustion, caracterizado por um colapso gradual levando a uma erosão de instituições ao longo do tempo.

Em trabalho posterior, Mahoney (2015) propõe uma tipologia de mudança institucional, considerando a velocidade e duração do processo. Mudanças (i) punctuated corresponderiam a transformações rapidamente desencadeadas e de curta duração temporal. Podem ocorrer sob a forma de critical junctures, quando a vulnerabilidade no status quo é o elemento responsável por impulsionar a mudança, ou como path-dependency, situação na qual a atratividade de novas alternativas seria a força motriz do processo. Em contraste, mudanças podem ocorrer de modo incremental, seja (ii) contínuo, com obsolescência gradual do status quo, como no caso de drift, ou (iii) descontínuo, neste caso, podendo assumir a forma de layering ou displacement com uma série de mudanças produzidas em tempos distintos mas de sentido convergente. Finalmente, Mahoney sugere a presença de condições permissivas (necessárias mas insuficientes para a mudança) e causas geradoras (necessárias e suficientes). Mudanças punctuated dependeriam da presença tanto de condições como de causas; mudanças são incrementais quando causas estão presentes e condições, ausentes e, finalmente, manutenção do status quo estaria relacionada à ausência simultânea de condições e causas.

Nesta direção, a agenda de pesquisa de mudanças endógenas (Streeck; Thelen, 2005; Mahoney; Thelen, 2009; Hacker; Pierson, Thelen, 2015; Van der Heidjen; Kuhlmann, 2017) pode oferecer ferramentas analíticas para o estudo de reformas na administração pública.

Burocracias são irrelevantes?

Neste ponto, é preciso considerar o politician's dilemma, de Barbara Geddes (1994). Para a autora, reformas administrativas representam um bem coletivo potencialmente capaz de produzir desenvolvimento econômico e qualidade de serviços públicos. Contudo, possuem elevadas taxas de desconto futuro, uma vez que seus efeitos obtidos a médio e longo prazo contrastam com a instabilidade política e ciclos eleitorais curtos que podem ameaçar a continuidade de carreiras políticas. Neste contexto, seria mais seguro para políticos a busca de recompensas de curto prazo, obtidas via patronagem. Profissionalização do serviço civil seria mais provável, conforme Geddes, quando nomeações para postos governamentais estão distribuídas de forma equilibrada entre os maiores partidos, fazendo com que a ruptura com o espólio atinja a todos:

Politicians who might otherwise consider offering reforms as a strategy for attracting support will not be able to afford the cost in lost political resources as long as they compete with others able to use such resources in the struggle for votes. This is the politician's dilemma. A politician might in some circumstances, however, be willing to give up this resource if everyone else were also willing (Geddes, 1994, p. 42).

Para Geddes, embora sistemas de mérito pudessem constituir a escolha ótima para legisladores de coalizões majoritárias ou minoritárias, o risco de ver-se em desvantagem na competição eleitoral em que patronagem constitui moeda de maior valor relativo, provoca um equilíbrio em torno ao *spoil system*. Neste sentido, quanto mais desigual a distribuição de postos governamentais, mais provável a resiliência da patronagem e os fatores que contribuem para esta assimetria seriam o controle partidário sobre a Presidência e maioria partidária congressional, bem como os efeitos inerciais desta configuração no passado (Geddes, 1994).

Por outro lado, o politician's dilemma de Geddes embora capte o ângulo referente às escolhas estratégicas de políticos e partidos em relação ao serviço civil, parece reservar pouca atenção para o circuito políticos-burocratas e o potencial de ação destes como

agentes portadores de interesses igualmente estratégicos. Isto fica claro nas palavras da autora:

Conflicts of interest also exist between politicians and bureaucrats, but they may actually be less important in developing countries than in more advanced ones because the lack of institutionalization of bureaucratic agencies and the incomplete coverage of civil service reduces job security and gives politicians more influence over the incentives facing bureaucrats (Geddes, 1994p.48).

Considerando a falta de autonomia de burocratas governamentais em relação a políticos e partidos, Geddes foca a explicação para ocorrência de reformas administrativas exclusivamente na estrutura de incentivos para a escolha das lideranças políticas, por profissionalização do serviço público. A interpretação sobre quem realmente importa no que diz respeito a agenda de reformas administrativas fica, ainda, evidenciado quando a autora afirma que

Two groups of political actors play an important role in the struggle over reform: elected politicians and party leaders, who often hold no elected office (Geddes, 1994, p 100).

A explicação para ocorrência ou não de reformas administrativas como um jogo limitado às interações entre políticos e eleitores fica mais uma vez evidente na passagem em que Geddes afirma que

Each politician thus simultaneously engages in two overlapping games: a competitive electoral game with other politicians and an ongoing exchange relationship with supporters (Geddes, 1994, p. 89).

Fica evidente a existência de um ponto cego no modelo analítico de Geddes, localizado no potencial de agência da burocracia governamental. Esta negligência baseia-se na premissa de que em países em desenvolvimento a precária institucionalização do serviço civil limitaria a autonomia de burocratas em relação aos políticos. O problema parece residir em um tratamento uniforme atribuído a processos de *statebuilding*: casos como Brasil e Chile revelam precoce centralização política e administrativa, ausência de disputas territoriais e a montagem de estruturas burocráticas e fiscais que -embora atravessadas por redes de patronagem- antecederam a competição eleitoral sob sufrágio universal; Argentina, México, Colômbia, Venezuela e, em menor medida, Uruguay conheceram ciclos de conflitos provinciais e de caudilhos políticos, produzindo lealdades

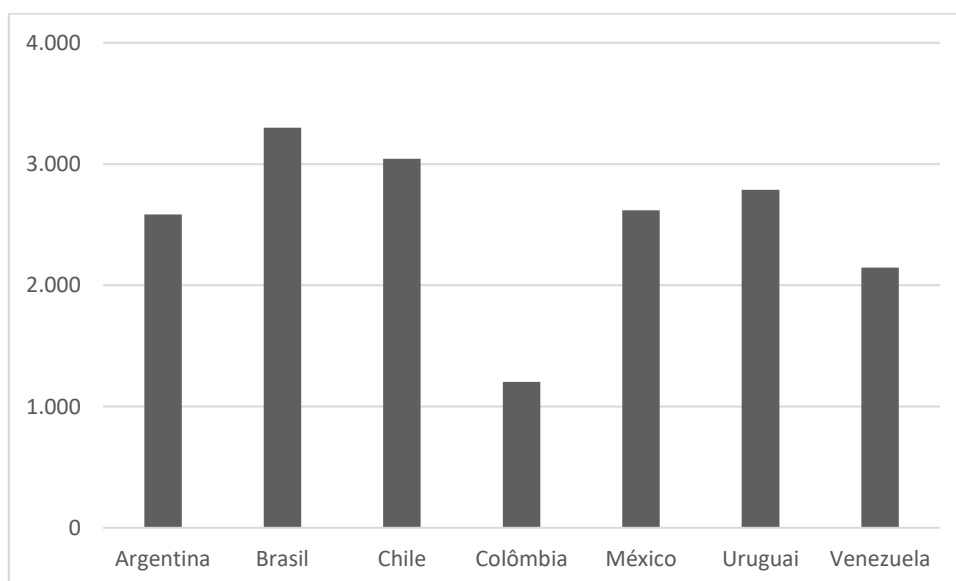
a facções partidárias antes que centralização política e estruturas burocráticas pudessem consolidar-se.

Ótica mais apropriada para uma consideração sobre a relevância de burocracias como agentes políticos em países em desenvolvimento, pode ser encontrada na descrição de Rouban:

The question is a different one in developing countries, because the civil service is almost always the only expertise and advisory resource for governments. In this case, the 'politicization' of the civil service must be interpreted differently, because civil servants are often the only organized social force on which governments can rely. (Rouban, 2012: 382).

Evidências comparativas sobre processos discrepantes de stateness (Nettl, 1968) podem ser cotejadas através do state fiscal source of revenue, da base Varieties of Democracy (V-DEM) (2021), que considera a capacidade de cada estado nacional em tributar e arrecadar impostos, em uma escala de 0 a 4:

Figura 1 Fonte de receita fiscal estatal, 1900



Question: State fiscal source of revenue (C) (v2stfiscap): On which of the following sources of revenue does the central government primarily rely to finance its activities?

0: The state is not capable of raising revenue to finance itself.

1: The state primarily relies on external sources of funding (loans and foreign aid) to finance its activities.

2: The state primarily relies on directly controlling economic assets (natural resource rents, public monopolies, and the expropriation of assets within and outside the country) to finance its activities.

3: The state primarily relies on taxes on property (land taxes) and trade (customs duties).

4: The state primarily relies on taxes on economic transactions (such as sales taxes) and/or taxes on income, corporate profits and capital.
(V-DEM, 2021)

Fonte: V-DEM

Em 1900, Brasil (3,5) e Chile (3,1) possuíam os estados dotados de maior capacidade para taxar e recolher impostos, seguidos por Uruguay (2,79), Argentina (2,63), México (2,6), Venezuela (2,1) e Colômbia (1,2).

Indicadores para uma mensuração de capacidades estatais no início do Século XX podem ser encontrados também em trabalho de Soifer (2015). Empregando proxies para capacidade coercitiva (recrutamento e gastos militares per capita), provisão de serviços (alfabetização e imunização), penetração do território (densidade rede de estradas) e registro populacional (censo demográfico), a autora identifica um ranking em que Uruguay, Chile, Argentina e Brasil apresentam, novamente, os melhores desempenhos. Assim, Brasil e Chile constituem um padrão sequencial no qual a centralização governamental produziu um precoce stateness, seguido por enforcement, como a introdução de concurso na Constituição chilena de 1925 ou a criação do DASP em 1938 no Brasil. Finalmente, o alargamento do sufrágio e da competição partidária, provocaram processos incrementais descontínuos de profissionalização burocrática, produzindo um layering de recrutamento baseado em mérito e racionalidade burocrática e patronagem. Reformas no serviço civil envolvem disputas entre políticos, organizados em partidos e burocracias governamentais (Rouban, 2009; 2015). Partidos buscam ampliar seu controle sobre postos públicos visando maximizar suas perspectivas eleitorais. Organizações partidárias de tipo office-seeker tem na patronagem o recurso para promover a lealdade de membros e eleitores; quando sua vocação é policy-seeker o controle sobre cargos de alto escalão governamental é estratégico para implementar suas preferências de políticas públicas em condições de alternância eleitoral (Muller; Kaare, 1999).

Custos de coordenação de suas ações são afetados pela estrutura governamental: governo dividido na dimensão vertical (federalismo ou estado unitário, centralização ou descentralização) e horizontal (governo parlamentar, separação de poderes, relações entre Presidente e Congresso, sistema partidário, bipartidarismo, multipartidarismo, poderes de agenda presidenciais, maioria unipartidária ou coalizão governamental multipartidária). Multipartidarismo fragmentado reduz a clareza de responsabilidade, diminuindo prêmios

por associação com políticas governamentais. Em contrapartida, incentiva a busca por *credit claimming* através de gastos distributivos e patronagem como modo de operacionalizá-los. Seu principal recurso como agente de veto político consiste em dispor ou alcançar quórum para bloquear mudanças no *status quo*. Recursos disponíveis para influenciar o orçamento -através do executivo ou de emendas legislativas- são estratégicos para firmar alianças ou constrangimentos sobre agências governamentais. A ativação da opinião pública contra distorções da burocracia pode, igualmente, representar ação direcionada a pressionar o serviço civil. Minimizar a assimetria informacional face ao domínio técnico de agências e funcionários pode ser obtida com o reforço de controles horizontais, por meio de instituições como comissões legislativas e tribunais de contas. Considerando legados temporais e efeito de dependência de trajetória, *partidocracias*, traduzidas em sistemas partidários institucionalizados, com baixas taxas de volatilidade eleitoral, estruturas organizativas longevas e estáveis e monopólio partidário sobre o acesso a recursos públicos (cargos governamentais e financiamento público), representam espécie de tipo-ideal como estrutura de oportunidade para o domínio de partidos sobre burocracias públicas (Quadro 2).

Quadro 1: Políticos versus burocratas, ativos disponíveis

PARTIDOS	RECURSOS	BUROCRATAS
CONTROLE: Office-seeker= patronagem Policy-seeker= execução	PAYOFFS	AUTONOMIA: Carreiras + mérito
Presidente vs Congresso, Partidos: bipartidarismo ou multipartidarismo fragmentado	COORDENAÇÃO	Centralização, insulamento
Quorum constitucional	VETO	Judicialização, direitos adquiridos
Orçamento, ativação opinião pública	AGENDA	Discrecionariade execução orçamentária
Controles horizontais: comissões legislativas, tribunais de contas	INFORMAÇÃO	Especialização técnica,

Em contraste, burocracias governamentais buscam ampliar sua autonomia *vis-à-vis* políticos e partidos. Nesta direção, efetivar sistemas de carreiras públicas, com regras de acesso baseadas em mérito e títulos escolares, garantias contra demissão, e taxas de desconto futuro adequadas permite erguer uma blindagem contra a entrada de elites partidárias em seu território. Da mesma forma, o reconhecimento da carreira como associado à mérito -e não a discricionariedade política- contribui para reforçar um status social e político que pode contribuir para oferecer-lhes oportunidade de exercício de poder político (Rouban, 2009). Custos de coordenação de iniciativas políticas deverão ser menores à medida em que a estrutura do serviço público apresente maior padronização de órgãos e carreiras, reduzindo fontes potenciais de conflito intra burocráticos. Centralização de governo e condições que promovam insulamento burocrático também podem concorrer para converter burocracias públicas em agente político. Resiliência institucional pode ser incrementada por mecanismos de *feedback positivo*, como (i) pontos de veto, expressos em judicialização, revisão de constitucionalidade e defesa de direitos adquiridos, (ii) custos de coordenação intraburocráticos versus partidários e, (iii) delegação e assimetrias informacionais resultantes de investimentos nas regras e procedimentos institucionais (Pierson, 2004). Feedback positivo que maximiza custos de reversão do *status quo* promovido por racionalização burocrática, frente à propostas de *downsizing* ou mudanças em carreiras administrativas. Se partidos influenciam em matéria orçamentária através da apresentação de emendas legislativas, burocratas e agências governamentais desfrutam, via de regra, de margens importantes de discricionariedade na execução do gasto público. Do alto escalão, passando por gerentes, até a *street level bureaucracy*, processos de implementação de políticas públicas consistem em uma zona opaca e codificada, regularmente infensa à regras e procedimentos -mesmo os *escritos e exaustivos*- das instituições representativas. Domínio de informação técnica e especializada, experiência acumulada na gestão administrativa, redes informais de influência dentro da máquina, conexões com outras agências, políticos e grupos de interesse sociais, configuram uma *expertise* inacessível a quem apenas desfruta de experiência eleitoral e legislativa.

A observação de processos de *longue durée* permite inferir que a ordem dos produtos burocracia/partidos pode ser relevante para considerar o balanço de forças entre estes agentes. Quando burocracias estatais têm oportunidade de estruturar e consolidar-se previamente à emergência da competição eleitoral e de organizações partidárias de

massas, terão o tempo e os recursos políticos e institucionais para blindar-se frente a introdução de *spoil systems*, a exemplo do ocorrido com a burocracia prussiana¹ ou francesa, esta herdeira de uma tradição de direito romano e das reformas napoleônicas. Em contraste, no caso americano, a desconfiança em relação aos funcionários públicos data do início da Independência, e à *multidão de cargos novos* instituídos pela Coroa britânica. O Decreto da Virgínia de 1776 e demais documentos fundadores definem funcionários do Executivo no mesmo status atribuído aos servidores do Legislativo, nomeados, submetidos a rodízio e à volta ao trabalho privado quando de alternância governamental, como salvaguarda contra abusos de poder (Bendix, 1996)

Finalmente, se a estabilidade e longevidade de estruturas partidárias pode representar maior controle do serviço público por políticos, mudanças de regime - independente da direção- representam desconstituição de redes, posições e vínculos prévios, abrindo uma janela temporal até que organizações partidárias possam, novamente, reconstituir lealdades e bases políticas. Se a mudança institucional ocorre com o deslocamento de instituições poliárquicas por regime autocrático, partidos tendem a ser excluídos do acesso a postos governamentais ou na melhor hipótese, tem seu capital político fortemente desvalorizado. Mas, mesmo quando a mudança ocorre em direção oposta, de uma liberalização democrática, partidos enfrentam nos primeiros anos de períodos de transição desafios como renovação geracional de seus quadros, desconhecimento e defasagem pelo distanciamento da estrutura administrativa, necessidade de reconstruir redes de lealdades. Mesmo que existam expurgos na máquina administrativa, a continuidade em carreiras burocráticas deverá ser maior do que em trajetórias políticas e eleitorais. Neste contexto, reformas podem ocorrer por *enforcement*, através da constitucionalização de regras que fixem carreiras públicas através de seleção impessoal. Na sequência, mecanismos de *positive feedback*, como pontos de veto, custos de coordenação para a construção de coalizões e investimentos em racionalização

¹ “No caso prussiano, a experiência inicial era a emergência de funcionários públicos muito instruídos a uma posição de grande influência e relativa independência política, após prolongadas lutas contra a regra pessoal arbitrária. Recrutados em grande parte fora da Prússia, esses funcionários eram leais ao monarca mais do que à nobreza prussiana.” Por outro lado, o Iluminismo e a derrota da Prússia para Napoleão, em 1806, produziram o “cenário no qual o antigo liberalismo alemão defendia a idéia de que os servidores públicos devem ser protegidos contra as medidas disciplinares arbitrárias e as demissões injustificadas. Na primeira metade do século XIX, os porta-vozes liberais advogavam a proteção constitucional dos direitos dos servidores públicos, a fim de compensar a antiga subserviência dos funcionários ao monarca.” (Bendix, 1996, p. 155-156).

administrativa imprimem padrão incremental descontínuo, produzindo uma sobreposição entre carreiras profissionais e ocupação de cargos por discricionariedade política.

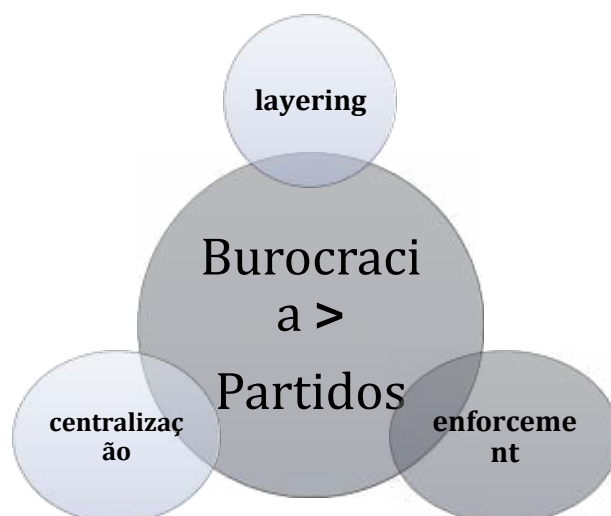
Considerando estas premissas, é possível desenhar um modelo explicativo para reformas administrativas direcionadas ao reforço da profissionalização de burocracias governamentais, através de procedimentos de seleção impessoais e meritocráticos, carreiras de longo prazo e com garantias frente a ciclos eleitorais:

$$Y_1 = X_1 \& (A_1 * B_1),$$

Onde, Y_1 corresponde a profissionalização da administração pública, X_1 = stateness: burocracia governamental > partidos, A_1 = enforcement; B_1 = positive feedback/layering;

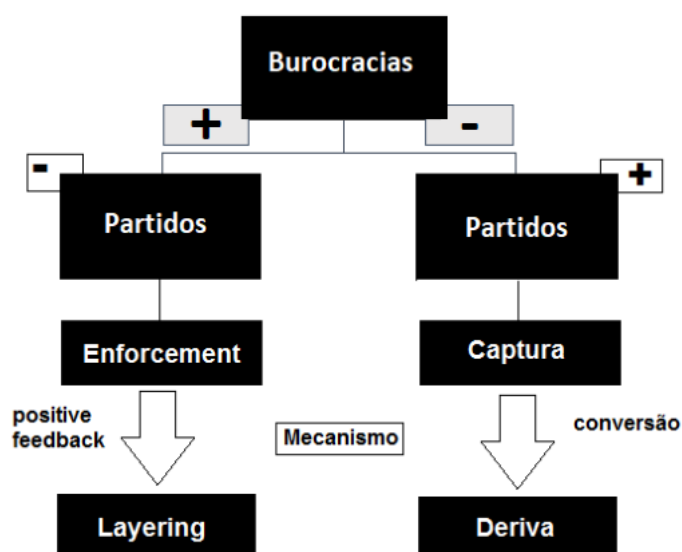
A inferência causal adotada assume um desenho do tipo INUS ou *insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result* (Mahoney; Koivu, 2009). Como fatores suficientes mas não necessários podem ser apontados centralização governamental, insulamento e discricionariedade burocráticos, sequência temporal e *critical junctures*, através da mudança de regime ou de condições que desestabilizam organizações partidárias. Estes fatores contribuem para reforçar o capital político de burocracias governamentais, uma condição necessária -embora não suficiente- para a profissionalização do serviço civil. Por fim, é preciso considerar o intervalo temporal entre a legislação *inaugural* que introduz os marcos de racionalização burocrática e sua regulamentação: maior intervalo temporal representa perda do efeito das regras de profissionalização, com oportunidade para a proposição de procedimentos de excepcionalidade ou dispositivos informais que atenuam a universalização de regras impessoais na administração pública.

Figura 2: Diagrama de Venn para modelo analítico de profissionalização do serviço civil



O modelo de inferência proposto para analisar reformas administrativas se desdobra em um padrão sequencial de interações entre burocracias e partidos, resultando em diferentes tipos de mudança no serviço civil, conforme recursos disponíveis e relações de força entre estes dois agentes relevantes em processos de câmbios administrativos endógenos.

Figura 3: Padrão sequencial de interações entre burocracias e partidos



Centralização governamental prévia ao sufrágio universal e à emergência de sistemas partidários competitivos produz assimetria entre burocracias e partidos, em favor dos primeiros. Oportunidades para rupturas com o *ancien regime* -seja ele representado por estruturas de patronagem tradicionais, elites partidárias ou tecnocracias impulsionadas por regimes autoritários, amplia chances para introdução de mecanismos de *enforcement*, com a constitucionalização de uma agenda de profissionalização de carreiras no serviço público. Centralização e concentração decisória, insulamento e coordenação intra burocrática e graus de discricionariedade constituem recursos para uma agenda que, de outra forma e contexto, seria bloqueada por máquinas partidárias.

Na sequência, o alargamento do sufrágio e da competição partidária provoca maior equilíbrio entre burocracias e partidos, contribuindo para gerar um padrão de mudança endógena similar à descrita por Mahoney e Thelen como *layering*, ou seja a sobreposição de camadas na administração pública, resultando em um híbrido onde a gradual ampliação de áreas com predomínio de profissionalização e racionalidade burocrática convivem com núcleos residuais de patronagem na seleção de altos postos. Agora, o mecanismo gerador é *positive feedback*, quando constitucionalização de regras amplia pontos de veto disponíveis, custos para a formação de coalizões anti-burocráticas e custos para a reversão de agências burocráticas estabelecidas. A ordem temporal dos fatores em que centralização burocrática antecede máquinas partidária eleva os custos de uma reversão em direção ao *spoil system*, mas ciclos eleitorais e o valor estratégico de postos governamentais para a competição partidária, fazem com que a profissionalização do serviço civil tenha o gradualismo endógeno de trajetórias incrementais descontínuas.

De outro lado, sequências configuradas por precária capacidade estatal na origem deste processo, contribuem para produzir um desequilíbrio no balanço entre partidos e burocracias. Este cenário resulta, entre outros fatores, de uma sequência temporal em que a competição eleitoral e a organização partidária não encontram uma estrutura estatal previamente institucionalizada e agências capazes de prover serviços públicos como arrecadação de tributos, produção de leis e imposição da ordem e segurança. Sob estas coordenadas, o *politician's dilemma*, de Geddes faz sentido e a constituição do organograma estatal deverá se desenvolver sob as condições de patronagem na ocupação dos novos cargos públicos. Isto pode ser ilustrado pelo exemplo apresentado por Skocpol (1993), da constituição de um sistema de proteção social por meio de pensões para viúvas e inválidos da guerra civil americana. Implementado pela estrutura legada por meio século

de *spoil system*, a ausência de procedimentos impessoais e a distribuição de benefícios em contrapartida ao compromisso de lealdade às máquinas partidárias, favoreceu uma associação entre patronagem e proteção social.

Este padrão sequencial pode corresponder a processos de deriva institucional. Entretanto, este possui aqui coordenadas distintas às delineadas por Mahoney e Thelen para quem estaria relacionado a fortes pontos de veto e discricionariedade dos agentes. Esta combinação, na qual ambos os polos possuem ativos políticos, deveria corresponder mais precisamente à mudança por *layering*, tal como discutido acima.

Mais promissora parece ser a perspectiva sugerida por Hacker, Pierson e Thelen (2015), ao explorar as possibilidades de uma conexão entre *drift* e *conversão*. Mudanças contextuais, sob a forma de crises políticas ou governamentais, escândalos de corrupção ou desequilíbrios fiscais, constituem janelas de oportunidade para a aprovação de reformas administrativas que instituem legislação *weberiana* e/ou gerencial. Contudo, assimetrias entre organizações partidárias e núcleos marginais de burocracias profissionais tornam a patronagem mais resiliente a variações contextuais. Pontos de veto políticos e graus de liberdade para uso de discricionariedade na interpretação, aplicação e negligência dos textos legais, são os fatores que conduzem a trajetórias do tipo deriva institucional. Neste ponto, o mecanismo de desenvolvimento institucional corresponde à conversão: “Conversion, by contrast, occurs when political actors are able to redirect institutions or policies toward purposes beyond their original intent.” (Hacker, Pierson e Thelen, 2015p. 180). Nesta direção, pode-se isolar a simbiose entre *drift* e conversão: “*drift and conversion often occur beyond the bright glare of legislative politics*” (Hacker; Pierson; Thelen, 2015, p. 181). A distância entre a constituição de regras formais marcadas por impessoalidade e profissionalismo em um serviço público moldado até então pela patronagem, sua regulamentação e posterior implementação pavimentam um amplo caminho para a discricionariedade na interpretação e conversão dos novos marcos legais:

delegation as a “solution” to drift often opens up opportunities for conversion by moving the politics of institutional change into less visible venues where challengers with advantages in these domains seek outcomes quite distant from original intentions [...] As in this case, conversion is often a strategy employed by those on the losing end of some previous conflict. (Hacker; Pierson; Thelen, 2015, p. 192 e 197).

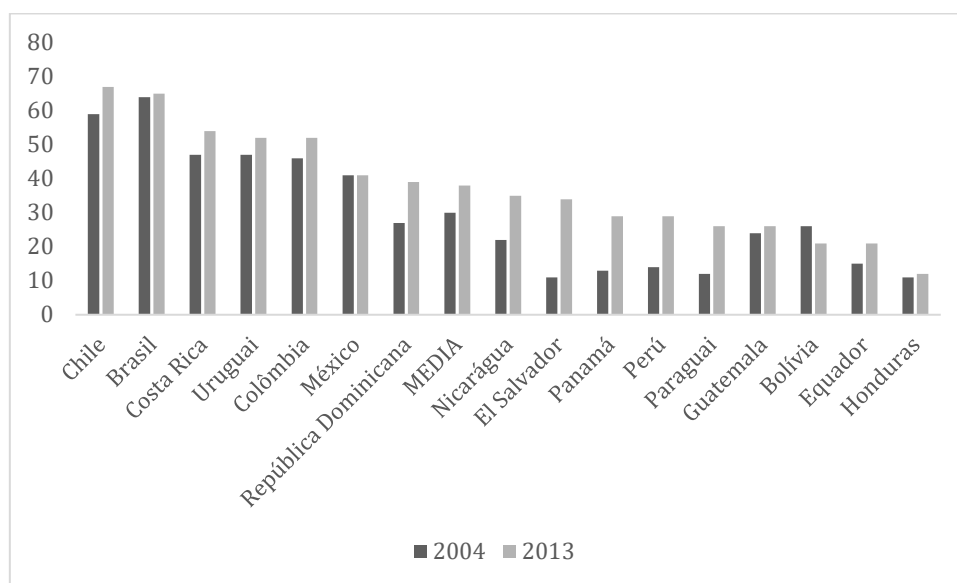
Imprecisão e ambiguidade de textos legais amplia margens para delegação, seja em sua regulamentação ou implementação, constituindo oportunidade para o estabelecimento de excepcionalidades que terminam por neutralizar mudanças na administração pública.

Em síntese, o modelo analítico que orienta esta investigação possui as seguintes coordenadas:

1. Reformas administrativas são processos de mudança endógena e gradual, sequências de alterações incrementais na estrutura do serviço civil, durante de intervalos temporais extensos;
2. Reformas administrativas são produto do conflito entre políticos -visando ampliar seu controle sobre postos governamentais- e burocracias, buscando blindar agências da influência partidária, como forma de ampliar seu poder e prestígio;
3. Sequências importam: quando a centralização estatal e regras de recrutamento impessoal de postos públicos antecede a competição partidária, burocracias tem maior probabilidade de impor-se frente a partidos, fixando custos de reversão ao *spoil system* mais elevados, com uma trajetória *enforcement > layering*; ao contrário, quando competição partidária por postos governamentais antecede ao estabelecimento de seleção impessoal para cargos no serviço público, a administração governamental adquire contornos de captura e reformas legais encontram dificuldades de implementação, constituindo trajetórias do tipo *drift*.

Duas rotas para reformas administrativas

O *Civil Service Development Index* (CSDI) desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desarrollo avalia dimensões da administração pública como mérito, eficiência, capacidade funcional, capacidade integradora e consistência estrutural (Cortazar; Lafuente, Sanguines, 2014). Considerando este Índice referente ao ano de 2013, apenas Brasil e Chile ocupavam uma classificação considerada alta entre países da América Latina, equivalente a presença de um serviço civil profissionalizado.

Figura 4: Civil Service Development Index, América Latina, 2013/2004

Considerando, ainda o *Criteria for appointment decisions in the state administration (v2stcritrecadm)*, da Base V-DEM (2021), que avalia a medida em que ocupação de postos públicos baseiam-se predominantemente em conexões pessoais/políticas ou mérito, ambos situavam-se na categoria 3 da escala, correspondendo a maioria de indicações baseadas em mérito e poucas em patronagem². Finalmente, pode-se levar em conta o Índice de Profissionalização (*proff_ppca*) da Quality of Government DataSet/ Gothenburg University (QoG). O índice é composto por três categorias: mérito, estabilidade e patronagem, que variam entre -4 e 4. Enquanto mérito e estabilidade apresentam variação crescente, a escala de patronagem varia em direção inversa, atribuindo sinal positivo aos maiores casos. A edição de 2022 disponibiliza informações para 79 nações. Seu valor mediano é -0,2 e o quartil 75 corresponde a 1,0. O Quadro 10 apresenta a distribuição para os setes casos latinoamericanos em análise:

² 0: All appointment decisions in the state administration are based on personal or political connections. None are based on skills and merit.

1: Most appointment decisions in the state administration are based on personal or political connections. Only a few are based on skills and merit.

2: Approximately half of the appointment decisions in the state administration are based on personal or political connections. Approximately half are based on skills and merit.

3: Only few of the appointment decisions in the state administration are based on personal or political connections. Most appointment decisions are based on skills and merit.

4: None of the appointment decisions in the state administration are based on personal or political connections. All are based on skills and merit.

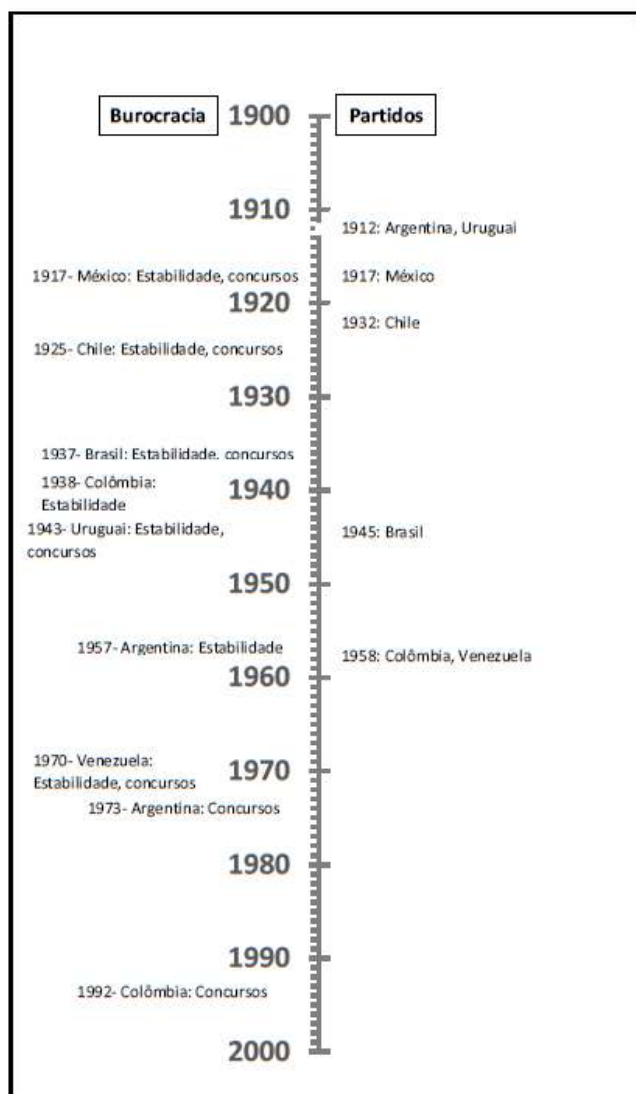
Quadro 2: Índice de Profissionalização, QoG, 2020

	Mérito	Estabilidade	Patronagem	Profissionalização
Argentina	0	0	0	-1
Brasil	1	1	0	1
Chile	1	1	0	0
Colômbia	0	1	0	0
México	0	0	1	-2
Uruguai	0	-	-	-
Venezuela	-2	-1	2	-4

Fonte: QoG, Gothemburg University.

O Brasil situa-se no limite do quartil superior entre todos os casos. O Chile, apesar de receber os mesmos valores, ficou com um Índice inferior, mas acima da mediana, tal como a Colômbia. Argentina, México e Venezuela situam-se abaixo da mediana internacional e o Uruguai recebeu classificação apenas para o quesito mérito.

Figura 5 : Linha temporal burocracia/partidos



A reconstituição de trajetórias temporais permite distinguir dois padrões: por um lado, Brasil e Chile, onde um *enforcement* inicial foi seguido por um padrão gradual de *layering* institucional. Analisando os partidos brasileiros no período 1945-64, Maria do Carmo Campello de Souza (1976) atribuiu sua precária institucionalização e baixa influência na arena redistributiva à uma explicação igualmente baseada na *ordem dos fatores*: burocracias governamentais teriam sido criadas e consolidadas durante o Estado Novo, previamente ao surgimento de um sistema partidário competitivo.

Paralelo, as trajetórias de Argentina, México, Colômbia, Uruguai e Venezuela, nos quais a emergência prévia de facções e organizações partidárias impôs padrão de deriva institucional às mudanças em suas respectivas administrações públicas.

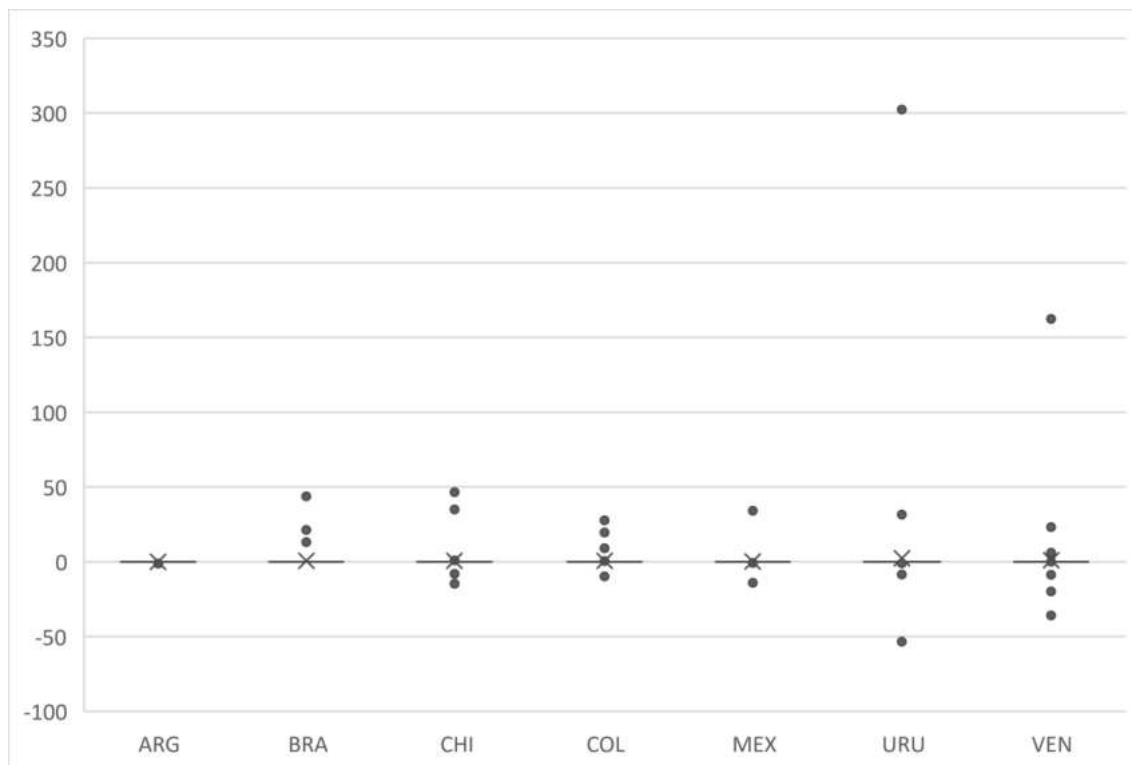
O desafio neste ponto é o de mensurar estes achados. Para isto, foram adotadas duas etapas: na primeira parte procurou-se capturar o padrão das mudanças administrativas. Na sequência foram empregados indicadores que permitissem operacionalizar categorias analíticas e testar as principais hipóteses fornecidas pela literatura sobre o tema.

O indicador *Criteria for appointment decisions in the state administration* (*v2stcritrecadm*), da Base V-DEM atribui valores em uma escala entre 0 (indicações baseadas exclusivamente em critérios pessoais ou políticos) e 4 (indicações baseadas exclusivamente em mérito), para todo o intervalo observado, entre 1900 e 2020. Como constitui indicador baseado em “percepções” de consultores especializados, não está isento de *bias*, devendo ser empregado por isto com muita parcimônia, especialmente em termos de comparações *cross-section* e para um intervalo temporal extenso. Os casos de Argentina e Uruguai podem ilustrar os problemas e limites no emprego do indicador: Argentina apresenta uma linha praticamente constante, como se não fosse possível verificar qualquer mudança em sua administração pública e o Uruguai apresenta, nos anos finais do intervalo, classificação que contrasta com outras bases e com a literatura disponível. Por isto, o procedimento adotado foi o de simplesmente considerar a variação do indicador em relação aos valores do ano anterior, em cada um dos sete casos nacionais analisados. Com isto, espera-se poder identificar o padrão das mudanças.

Inicialmente, considerando simplesmente a variação registrada entre 1900 e 2020, chega-se aos seguintes resultados; Argentina (-0,81%), Brasil (98,1%), Chile (75,9%), Colômbia (84,8%), México (33%), Uruguai (125,4%) e Venezuela (27,8%). Entretanto, simplesmente a variação líquida medida pelos extremos cronológicos oferece um panorama limitado para uma reconstituição de trajetórias das reformas. Desta forma, na sequência, foram consideradas as frequências das variações anuais no indicador, para cada caso nacional.

A Figura 6 reproduz o procedimento adotado, utilizando boxplot das variações anuais para cada caso nacional:

Figura 6: Boxplot das variações anuais Índice Críterios para decisões de nomeação na administração estadual, V-DEM, 1900-2020



O padrão reconstituído é similar ao registrado na literatura como *punctuated equilibrium* (Eissler; Russell; Jones, 2016; Jones; Epp; Baungartner, 2019) marcado por uma distribuição leptocúrtica, caracterizado pela combinação de mudanças graduais, identificadas por grande concentração de pequenas variações com valores próximos a zero (*stasis*), combinado à presença de pontuações, representadas por variações expressivas nas extremidades da distribuição, embora de frequência reduzida.

Conforme True et al. (2007), enquanto teorias convencionais pretendem explicar estabilidade OU mudança, este modelo de *punctuated equilibrium* ambiciona dar conta de processos complexos que compreendem mudança E estabilidade. Para isto, emprega a noção de *bounded rationality* (Simon, 1979), considerando que dados os limites para assimilação de informações complexas por agentes e instituições, o processamento de decisões assume fluxos paralelos e seriais. Processamento paralelo ocorre nos *policy subsystems*, formados por *experts*, burocracias governamentais e legislativas. Estes processos são impregnados por *feedback* negativo, o que implica em seletividade face à

entrada de novos *issues* capazes de desafiar o monopólio de políticas estabelecido dentro de cada “subsistema”. Ao mesmo tempo, decisões seriais são aquelas processadas ao nível centralizado, no Congresso ou Poder Executivo. Não parece improvável observar conexões possíveis com outras perspectivas analíticas como a teoria da agência, ao assinalar assimetrias informacionais e de coordenação, a partir da delegação promovida por políticos eleitos a burocratas profissionais, para a implementação de programas governamentais (Niskanen, 1971).

Para a *punctuated equilibrium theory*, estabilidade corresponderia justamente a estes momentos em que issues são capturados por subsistemas de políticas, enquanto os desequilíbrios ou pontuações ocorreriam sob situações nas quais estas pautas são catapultadas para a agenda macro, de processamento serial (True et al., 2007: 160).

Passo seguinte consiste em isolar fatores que possam contribuir para identificar mecanismos causais de reformas administrativas. Para isto, foram utilizadas duas bases de dados: com o V-DEM Dataset foram escolhidos indicadores que permitissem operacionalizar fatores políticos, econômicos e sociais, como candidatos à inferências causais. Paralelo, as bases do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Sistema Integrado y Analítico de Información sobre la Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) permitir identificar mudanças na legislação sobre reformas no serviço público nos sete países em análise, que já foram apresentadas nos Quadros 4 a 10, nos capítulos 3 e 4 e agregadas no Quadro 11, abaixo.

Foram testados três modelos: (1) Fatores exógenos, contemplados por informações sobre desempenho da economia e demografia; (2) Incerteza e alternância política, aferidos por indicadores de competição e inclusividade eleitoral e divisão de poder; (3) Assimetria burocracias governamentais x partidos, extraído de indicadores de institucionalização partidária e configuração do civil service.

Paralelo, foram consideradas variáveis econômicas e sociais:

O modelo 1 empregou quatro variáveis. *Infl* corresponde ao indicador Inflation (e_miinflat) extraído do V-DEM Dataset e informa a taxa anual de inflação em cada país. Negri (2021) considera que inserção na economia internacional, medida por volume de exportações pode representar preditor sobre demandas por modernização burocrática. Nesta direção, *Export* equivale à variável homônima do V-DEM Dataset e corresponde

aos valores estimados anuais para exportações, em dólares. Para a geração de *PIBvar* foram utilizados valores do indicador gdp per capita, também da base V-DEM, e extraída a variação anual. Um dos diagnósticos mais usuais costuma relacionar mudanças no *status quo* administrativo à crises fiscais que constituiriam incentivo à ampliação da receita (através do investimento na profissionalização de agências responsáveis pelo registro de tributos) ou redução de despesas (por meio de redução de órgãos governamentais e dispensa de funcionários). Estes três indicadores permitiriam ponderar eventual influência de fatores exógenos como crises econômicas sobre a probabilidade de ocorrência de reformas. Por fim, *Urb* equivale ao indicador V-DEM Urban Population, construído em função da proporção da população vivendo em áreas classificadas como urbanas de acordo com os critérios de cada área ou país. Permite uma *proxy* para considerar custos de coordenação social e assimetria de informação por parte dos eventuais beneficiários de reformas no serviço público. Espera-se que urbanização concorra para o incremento de associativismo e acesso a informação, repercutindo em menores perdas de delegação principal>agente e maior potencial para ativação social de beneficiários de ganhos eventuais em desempenho governamental.

Para operacionalizar o modelo 2 foram empregadas três indicadores. *CompetPol* corresponde ao indicador political competition (*e_polcomp*) do V-DEM, e é produto da agregação de informações oferecidas pelo grau de institucionalização, ou regulação, da competição política (*e_parreg*) e a extensão da restrição governamental à competição política (*e_parcomp*), e resulta em uma escala de 10 graus entre competição reprimida à participação aberta e institucionalizada. Esta variável permite uma *proxy* para testar proposições que relacionam a ocorrência de reformas aos níveis de incerteza, alternância governamental e competição partidária.

Voto%Pop foi extraído do indicador V-DEM Share Of Population With Suffrage (*v2x_suffr*) e os valores refletem informações *de jure* de extensão do sufrágio em porcentagem da população adulta. Se a lei do sufrágio for revisada de forma a afetar a extensão, as pontuações refletem essa mudança a partir do ano civil em que a lei foi promulgada. Igualmente permite considerar graus de competição e inclusividade institucionais ao longo do período em observação.

Finalmente, *DivPoder* corresponde ao Division of Power Index (*v2x_feduni*) da base V-DEM, que atribui pontuação conforme os níveis de divisão horizontal de poder político. Pontuações mais baixas correspondem a países que não tem possuem governos locais ou

regionais eleitos. Pontuação média pode equivaler a diferentes situações: governos eleitos fortes em nível local, mas não em nível regional, ou vice-versa; ou os governos locais e regionais elegem um executivo, mas não uma assembléia; ou cargos eleitos e não eleitos são aproximadamente iguais em poder nos níveis local e regional; ou várias combinações desses cenários. Uma pontuação alta seria atribuída a um país em que os governos locais e regionais são eleitos e podem operar sem restrições de atores não eleitos em nível local ou regional, com exceção dos órgãos judiciais. Esta variável permite considerar níveis de centralização/descentralização, potencial para a disposição de pontos de veto e graus de consociativismo na configuração institucional.

Por fim, o modelo 3 procura operacionalizar a inferência causal norteadora desta pesquisa: mudanças na legislação do *civil service* são mais prováveis quando burocracias governamentais antecedem à institucionalização partidária e possuem oportunidade para fixar regras meritocráticas de seleção de postos públicos. Para aplicar esta proposição, foram consideradas duas variáveis independentes. *Partyless* corresponde a uma relação negativa entre institucionalização partidária e estrutura de oportunidades para reformas administrativas. Para isto, foi construída com base em dois indicadores extraídos de V_DEM Dataset: (a) party institutionalization index (v2xps_party), que corresponde a nível e profundidade de organização, ligações com a sociedade civil, quadros de ativistas partidários, partidários dentro do eleitorado, coerência de plataformas e ideologias partidárias, votação por linha partidária entre representantes no Legislativo; (b) Regimes Of The World - The RoW Measure (v2x_regime), conformando as categorias autocracia fechada, autocracia eleitoral, democracia eleitoral, democracia liberal. *Partyless* foi construída como variável *dummy*, sendo que 1 corresponde valores atribuídos à institucionalização partidária inferiores à mediana da distribuição, E às categorias autocracia fechada/eleitoral, nas quais supõe-se que a influência de organizações e lealdades partidárias seja menor. Esta combinação permitiu equacionar inconsistências evidentes no índice de institucionalização partidária da base V-DEM, como atribuir alta institucionalização (0.86) para os partidos brasileiros em 1967, sob regime autoritário e no ano seguinte à dissolução dos partidos constituídos no período poliárquico 1945-1964 e criação de um novo bipartidarismo (Madeira; Quadros, 2017). Já *Bur* busca aferir a presença de uma burocracia profissional quando da decisão pela reforma, indicando uma relação de feedback positivo e de burocracias *weberianas* como agente relevante na promoção ou desenvolvimento da profissionalização, através de estabilidade e concursos

públicos. Para verificar isto, foi utilizado o indicador *Criteria for appointment decisions in the state administration (v2stcritrecadm)*, da Base V-DEM.

A variável dependente reforma foi codificada como uma *dummy*, com valores 1 atribuídos a ano/país com ocorrência de mudanças na legislação sobre estrutura do serviço civil, conforme o Quadro 3 abaixo:

Quadro 3: Reformas no serviço civil, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Uruguai e Venezuela, 1900-2020

ANO	PAÍS	REFORMA
1917	México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: art. 123: mérito, lista, greves
1925	Chile	Constituição, art. 10º
1934	Uruguai	Constituição 1934: art. 57º: delega definições para Estatuto Funcionário Público
1936	Brasil	Lei 284/36: Organização carreiras
1937	Brasil	Constituição: concurso público
1938	Brasil	Decreto Lei 579/38: Criação DASP
1938	Colômbia	Ley 165/38: Estabilidade emprego público
1943	Uruguai	Decreto-Ley 10.388/43: Estatuto Funcionário Público
1952	Brasil	Estatuto Funcionários Públicos Civis
1957	Argentina	Constituição: artigo 14b estabilidade servidores civis
1958	Colômbia	Ley 19/58: Estabilidade e capacitação técnica Decreto-Ley 1.732/58: Criação DASC
1960	Colômbia	Decreto-Ley 1.732/60: distinções entre cargos de carreira e de livre nomeação
1960	Venezuela	Reglamento de Administración de Personal para Servidores del Gobierno Nacional.
1961	Venezuela	Constitución de la República de Venezuela - Título IV
1962	Brasil	Lei 4.069/62: estabelece exceções a contratação por concurso
1963	México	Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado: regulamenta Art 123 Constituição)
1967	Brasil	Decreto-Lei nº 200/1967: Lei da Reforma Administrativa
1967	Uruguai	Constituição de la República Oriental del Uruguay: art. 59 a 64, Estatuto, carreira
1968	Colômbia	Decreto-Ley 2.400/68: regula regime empregados públicos, estabelecendo 3 situações (ordinário, estágio probatório e provisório)
1970	Venezuela	Ley de Carrera Administrativa
1973	Argentina	Decreto 1.428/73: Escalafón del Personal Civil de la Administración Pública de la Nación Decreto 2.073/73: capacitação, criação INAP
1976	México	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Avaliação de resultados

1980	Argentina	Ley 22.140/80: Regime Jurídico Básico função pública Decreto Reglamentário 1.797/80: define carreiras
1980	Chile	Constituição, Art. 38
1984	Argentina	Decreto 3.687/84: institui Cargos de Administración Gubernamental
1986	Uruguai	Ley 15.806/86: Escalafón administración pública
1988	Brasil	CF, arts 37 a 41: Carreira, estabilidade, concurso
1989	Chile	Constituição, art. 38: carreira, mérito, acesso
1989	Chile	Reglamento General Qualificaciones Peseoal Ley 18.834/89: Ley del Estatuto Administrativo
1991	Argentina	Decreto 993/91: institui Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)
1991	Colômbia	Constitución Política
1992	Colômbia	Ley 27/92: regulamenta concurso público, proíbe duplo emprego e nepotismo
1994	Argentina	Resolución SFP 481/94: realização de concursos em órgãos técnicos
1995	Brasil	Plano Diretor de Reforma do Estado
1996	Uruguai	Ley 16.736/96: Ley Presupuesto Quinquenal
1998	Brasil	Emenda Constitucional 19/98: flexibiliza Regime Jurídico Único servidores públicos
1998	Chile	Ley 19.553/98 e Decreto 475/98: avaliação servidores públicos
1998	Colômbia	Ley 443/98: institui Comisión Nacional del Servicio Público, e normas para carreiras administrativas (impugnada por Corte)
1999	Argentina	Ley 25.164: Ley Marco Regulación del Empleo Nacional, substitui Regime Jurídico Básico de 1980
1999	Brasil	Lei 9.784/99: Procedimentos disciplinares
1999	Chile	Ley 19.653 Probidad Administrativa del Estado
1999	Colômbia	Sentencia C-372/99: Inconstitucionalidade da Ley 443/98
1999	Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela - art. 144° e 146°
2000	Colômbia	Decreto 1677/2000: Reestruturação do Departamento Administrativo de la Función Pública
2001	Argentina	I Plan de Modernización del Estado
2001	Uruguai	Ley 17.296/01: Ley Presupuesto Quinquenal
2002	Argentina	Decreto 1.421/02: Regula Ley Marco Regulación del Empleo Nacional, introduz medidas disciplinares
2002	Colômbia	Directiva Presidencial 10/02: Metas para gestão orientada por resultados
2002	Uruguai	Ley 17. 556/02: Ley Rendimiento de Contas
2002	Venezuela	Ley del Estatuto de la Función Pública
2003	Brasil	Emenda Constitucional 41 e 42: reforma previdência servidores públicos
2003	Chile	Ley 19.882/03: Ley del Nuevo Trato, Sistema Alta Dirección Pública

2003	Mexico	Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
2004	Colômbia	Ley 909/04: Nueva Ley Empleo Público, combina carreiras públicas com mecanismos gerenciais
2004	México	Regulamentação da Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
2005	Brasil	Decreto 5.497/05: 75% DAS 1 a 3 e 50% DAS-4 recrutados entre servidores de carreira
2005	Uruguai	Ley do Presupuesto Nacional 2005-09
2005	Uruguai	Ley 17.930/05: Criação AGESIC
2007	Argentina	II Plan de Modernización del Estado
2008	Argentina	Decreto 2.098/08 transforma SINAPA em Sistema Nacional del Empleo Público (SINEP)
2013	Uruguai	Ley 19.121/13: Nuevo Estatuto Función Pública
2016	Argentina	III Plan de Modernización del Estado
2016	Brasil	Decreto 8.785/16 e Medida Provisória 731/16: extinção de 10.462 cargos DAS 1 a 4 e criação de número correspondente de vagas em FCPE, privativas de servidores de carreira
2016	Chile	Ley 20.955: Elimina cargos temporários e provisórios (TyP) e cria incentivos para concorrência funcionários de carreira
2017	Brasil	Decreto 9.021/17: 50% cargos DAS 1 a 4 e 60% cargos DAS 5 e 6 ocupados carreira
2017	Chile	Ley 21.040: incorpora Chefes de Departamento de Educação Municipal ao SADP

Fonte: BID, CLAD, sistematização do autor

Os Quadros 4,5 e 6 apresentam os principais resultados para regressão logística utilizando logit reforma/não reforma e o conjunto de variáveis dos três modelos.

Quadro 4: Regressão logística, Reformas x Modelo 1

	B	Exp(B)
Export	0,000	1,000
PIBvar	-0,11	0,989
Infl	0,000	1,000
Urb	-0,699	0,497
Constant	-2,333***	0,097

*** sign 0,000; ** sign 0,005

Nenhuma das variáveis econômicas apresentou significância e as *odds ratio* respectivas indicam quase nenhum efeito sobre a chance de mudança relevante no status quo legal administrativo. Ou seja, contariando proposições de que crises econômicas e fiscais criariam incentivos para ajustes no *civil service*, esta associação mostrou-se fraca. Este resultado reduz, igualmente, a robustez de explicações que associem reformas administrativas como resultado de efeitos exógenos, dos quais variações econômicas deveriam ser o mais forte preditor.

Urbanização apresentou razão de chances importantes para a mudança nos marcos legais do serviço público. Contudo, o sinal negativo parece indicar associação inversa à esperada em proposições que atribuem a um contexto urbano menores custos de informação e coordenação por potenciais beneficiários de maior profissionalização administrativa e melhor desempenho na provisão de bens públicos.

Quadro 5: Regressão logística, Reformas x Modelo 2

	B	Exp(B)
CompetPol	0,074	1,077
Voto%Pop	0,028***	1,028
DivPoder	-0,049	0,952
Constant	-5,510***	0,005

*** sign 0,000; ** sign 0,005

As variáveis referentes a competição política e inclusividade eleitoral apresentaram sinal esperado, indicando relação positiva entre as dimensões de poliarquia institucional e ocorrência de reformas administrativas, embora apenas sufrágio tenha apresentado significância estatística. Contudo, as razões de chance foram muito moderadas: muito residuais para extensão de sufrágio, enquanto a competição eleitoral é responsável por um incremento de apenas 8% na possibilidade de mudança na legislação sobre o serviço público. Já governos divididos e consociativismo apresentaram o sinal negativo, sugerindo que pontos de veto e custos para a formação de maiorias reduzem as chances de reformas. Contudo, a variável não apresentou significância estatística, da mesma forma que suas razões de chance sobre a incidência de reformas são quase residuais.

Quadro 6: Regressão logística, Reformas x Modelo 3

	B	Exp(B)
Partyless	0,386**	1,472
Bur	1,006***	2,735
Constant	-5,833***	0,003

*** sign 0,000; ** sign 0,005

Quando o indicador de institucionalização partidária é inferior à mediana da distribuição para este quesito, a *odds ratio* de mudanças na legislação da administração pública é de 47%. Paralelo, a razão de chances para reformas chega a 173% quanto mais o recrutamento para o *civil service* já estiver baseado em regras meritocráticas e impessoais em detrimento de critérios pessoais ou políticos. O que estes dois achados permitem inferir?

O argumento da pesquisa é que as reformas são fruto de um conflito entre políticos e burocratas. Os partidos (sejam office-seekers ou policy-seekers) buscam aumentar sua influência no serviço civil para ocupar cargos ou implementar programas, e os burocratas querem aumentar sua autonomia, ganhar mais poder ou prestígio.

Quando a centralização política e administrativa se consolida antes do surgimento de um sistema partidário competitivo, espera-se burocracias estatais mais fortes. O capítulo 3 promoveu uma perspectiva histórica de longo prazo da rota empreendida por Brasil e Chile. Quando lealdades partidárias são forjadas antes que os estados-nação controlem a violência e estabeleçam leis, impostos e serviços públicos, teremos organizações partidárias que se impõe às burocracias governamentais. O capítulo 4 seguiu as trajetórias de deriva institucional de Argentina, Colômbia, México, Uruguai e Venezuela.

Assim, o desafio era poder mensurar as três hipóteses que guiaram a pesquisa: (1) reformas ocorrem, mas são endógenas e graduais; (2) profissionalização é mais provável diante de assimetria burocracias / partidos e, (3) sequências temporais importam. O que os testes mostraram?

Em primeiro lugar, é possível identificar mudanças na administração pública, sob a forma de um incrementalismo descontínuo. Paralelo, há maiores chances de

reformas sob condições de uma relação assimétrica entre burocracias governamentais e organizações partidárias. Maior probabilidade de reformas corresponde a um contexto em que o *civil service* possui regras e procedimentos que asseguram sua autonomia *vis à vis* os quadros políticos, ou, de outra forma, quando partidos (ainda) não se institucionalizaram através de lealdades e continuidade organizacional.

Por outro lado, o achado que quanto mais *weberiana* for a burocracia, mais chances para reformas orientadas para reforçar sua profissionalização, parece indicar um padrão predominantemente endógeno de mudança administrativa. Não se trata de transformações *pontuadas*, que introduzem por fatores exógenos um novo e integral modelo administrativo, mas um tipo de *incrementalismo descontinuo*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABELLA, María Melina Britos. La reforma del Estado y la profesionalización de los funcionarios en el Uruguay. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- ACEMOGLU, Daron; GARCIA-JIMENO, Camilo and ROBINSON, James. State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review*, v.105, n. 8, p. 2364-2409, 2015.
- AELO, Oscar. El Partido Peronista argentino: diseños organizativos y prácticas políticas (1947-1955). *Topoi*, v. 17, n. 33, p. 602-625, 2016.
- AKHTARI, Mitra et al. Political Turnover, Bureaucratic Turnover, and the Quality of Public Services. Working Paper, Harvard University, 2015.
- ALCANTARA, Manuel. *Sistemas Politicos de America Latina*. Madrid: Tecnos, 1999.
- ANDREWS, M. Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2009..
- ANDREWS, M. *The Limitations of Institutional Reform in Development*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- ARAUJO, Octavio Rodríguez. México, proceso y afianzamiento de un nuevo régimen político. *Andamios*, v. 6, n. 11, p. 205-234, 2009.
- ARNAUT, Alberto. El Partido Revolucionário Institucional. In; MIGALLÓN Fernando Serrano. *Homenaje a Rafael Segovia*. Mexico, El Colegio de Mexico 1998
- ARRAIZ, Rafael. *Las constituciones de Venezuela (1811-1999)*. Caracas: Editorial Alfa, 2010;
- ARRELLANO, David; GUERRERO, Juan Pablo. (2003). Stalled Administrative Reforms of the Mexican State. In: SCHNEIDER, Ben; HEREDIA, Blanca (Eds.). *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables: North South Center Press at the University of Miami, p. 151–177, 2003.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). A política das políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BARRIA, Diego Traverso. Carreras administrativas en Chile, 1884-1920 ¿Patronazgo o carreras burocráticas? *Historia*, v. 2, n. 51, p. 317-338, 2018.
- BARZELAY, M.; GALLEGO, R. The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Introduction. *Governance*, v. 23, p. 209-223, 2010..
- BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n 3, p. 345-370, 2015.
- BEHN, Robert. Why public managers must measure outputs. *Public Management Report*, v. 1, n. 10, p. 586-606, 2004.
- BENDIX, Reinhard. *Nation-Building and Citizenship: Studies four our changing social order*. Oakland: John Wiley and Sons, 1964.
- BENNETT, Andrew. Process Tracing and Causal Inference.” In STEFFENSMEIER, Janet; BRADY, Henry; COLLIER, David (Eds.). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, 2nd ed., Lanham: Rowman and Littlefield, p. 207-219, 2010.
- BENNETT, Andrew. Process Tracing: A Bayesian Perspective. In: STEFFENSMEIER, Janet; BRADY, Henry; COLLIER, David (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Science*, Timothy; PERSSON, Torsten. The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. *American Economic Review*, v. 99, n. 4. p. 1218-1244, 2009.
- BEVIR, Mark, RHODES, R.A.; WELLER, Patrick. Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, v. 81 n. 1, p. 1–17, 2003.
- BEZES, Philippe; PALLIER, Bruno. Le concept de trajectoire de réformes: Comment retracer le processus de transformation des institutions. *Revue Française de Science Politique*, v. 68, n. 6, p. 1083-1112, 2018.
- BEZES, Philippe; PARRADO, Salvador. Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain. *West European Politics*, v. 36, n. 1, p.22-50, 2013.
- BLUTMAN, Gustavo; HOYA, A. Reinventando la rueda cuadrada: el empleo público en la modernización del estado argentino (2015-2019). *REAd*, v. 25, n. 2, p. 40-62, 2019.
- BRAHM, Enrique. La elección presidencial de 1925. El candidato equivocado en Camino a La Moneda: las elecciones presidenciales en la Historia de Chile 1920-2000. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, 2005.
- BRANS, Marleen. Comparative public administration: from general theory to general frameworks. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Eds.). *Handbook of public administration*. SAGE, p. 269-284, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A.C.; CHANG, H. (Eds.). *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, v. 1, p. 175-219, 2000.

- BUSTAMANTE, Bastián et al. Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13). *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 1, p. 59-79, 2016.
- CADENA, Cecilia; COX, Raymond; ORTEGA-LISTON, Ramona. Civil Service Reform in comparative perspective: the case of local government change in Mexico and the United States. *Convergencia- Revista de Ciencias Sociales*, UAEMex, n. 48, p. 163-202, 2008.
- CALVO, Ernesto; MEDINA, Juan Manuel Abal (eds.). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba-INAP, 2001.
- CAMBA, Nelson; PELEKAIS, Cira de; GUERRERO, María Govea. El régimen venezolano de la función pública y su incidencia en la gerencia de personal ante la crisis del pensamiento administrativo tradicional. *Frónesis*, v.10 n.2, p. 1-13, 2003.
- Camila Zeballos. La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: una coyuntura pactada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - v. 24 N°1, 2015.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil. (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa Omega, 1976.
- CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, v. 36, n. 2, p. 141–162, 2021.
- CARAVACA, Jimena; DANIEL, Claudial. ¿Nunca fuimos modernos? Planes de modernización del Estado en la Argentina (2000-2019). *Revista de Sociología e Política*, v. 29, n. 77, e006, 2021.
- CARMAGNANI, Marcelo.(coord.). *Federalismos latinoamericanos : México, Brasil, Argentina*. México : El Colégio de México, Fondo de Cultura Economica, 1993.
- CARPENTER, Daniel. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.
- CASETTI, Marjorie. Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, v. 34, n. 2, p. 417-428, 2014.
- CLINTON, Joshua; LEWIS, David; SELIN, Jennifer. Influencing the Bureaucracy: The Irony of Congressional Oversight. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 2, p. 387-401, 2014.
- COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, v. 44, n. 4, p. 823-30, 2011.
- COOK, B. (2010), *Arenas of power and new policy theory: toward a synthesis*. ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCES ASSOCIATION, 2010, Washington.
- CORTÁZAR, Juan Carlos et al. *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado? un estudio exploratório*. Nota técnica del BID, n. 1054, 2016.
- CORTAZAR, Juan; LAFUENTE, Mariano; SANGINÉS, Mario (Eds). *Serving citizens: a decade of civil service reforms in Latin America (2004-13)*. Washington: Inter-American Development Bank, 2014.

- DAHL, Robert. Poliarquia. Participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. Public administration around the world. In: HOLMBERG, Soren; ROTHSTEIN, Bo. (Eds). Good government: The relevance of political science. Cheltenham: Edgar Elder, p. 40-67, 2012.
- DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*. V.16, p. 1-13, 2011.
- DELAMAZA, Gonzalo. Elitismo democrático, líderes civiles y tecnopolítica en la reconfiguración de las elites políticas. En: JOIGNANT, Alfredo; GÜELL, Pedro (Ed.). Notables, tecnócratas y mandarines: elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011. p. 77-108
- DELGADO, Sergio Carrasco. La evolución político-constitucional de Chile. *Estudios Constitucionales*, v. 6, n. 2, p. 301-324, 2008.
- DI MAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DOUCETTE, Jonathan. On the role of Suffrage and Meritocracy in First Wave Democracies. Aarhus University Working Press, 2017.
- DOWNS, Anthony. Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown and Company, 1967.
- ECHEBARRIA, Koldo (ed). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- EICHBAUM, C; SHAW, R. Shaw. Partisan Appointees and Public Servants. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- EISSLER, Rebecca; RUSSELL, Annelise; JONES, Bryan. The transformation of ideas: the origin and evolution of punctuated equilibrium theory. In: PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe (eds). Contemporary approaches to policy process. Theories, controversies and perspectives. London, Palgrave-MacMillan, p. 95-112, 2016.
- ELSTER, J. Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- ENCINA, Francisco. Nuestra inferioridad económica. Santiago: Editorial Universitaria, 1972.
- ESCAMILLA, Laura. Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México. *Política y Cultura*, n. 29, p. 11-39, 2008.
- ESPINOZA, Alberto. Origen y cambio en la concentración intrapartidaria de poder. Los casos del PRI, PAN y PRD. *Intersticios Sociales, El Colegio de Jalisco*, n. 12, p. 1-35, 2016.
- EVANS, P.; HUBER, E.; STEPHENS, J. The Political Foundations of State Effectiveness. In: CENTENO, M.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (Eds). States in the Developing World. New York: Cambridge University Press, p. 380-408, 2017.
- EVANS, Peter; 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.
- FALLETI, T.; LYNCH, J. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*. v.42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.

- FALLETI, Tulia. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964 – 1988. *Estudos de Sociologia*, v.15, n.29, p.345-368, 2010.
- FALLETI, Tulia. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- FERNANDEZ, Andrés; FUENZALIDA, Javier; CASTRO, Carlos. Evaluación del impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). *Serie Sistemas Públicos*, n.18, 2021.
- FIGUEROA-HUENCHO, Veronica. Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *UAEM*, n. 57, p. 61-99, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália. State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, e004, 2020.
- FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza. Institutional change and accountability: procedural ecology and defiance of the Brazilian case. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 28, p. 33-64, 2019.
- FRANT, Howard. Rules and Governance in the Public Sector: The Case of Civil Service. *American Journal of Political Science*, v. 37, n. 4, p. 990–1007, 1993.
- GAMBOA, Ricardo; LOPEZ, Miguel; BAEZA, Jaime. La evolución programática de los partidos chilenos 1970-2009: De la polarización al consenso. *Revista de Ciencia Política*, v. 33, n. 2, p. 443 – 467, 2013.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.
- GARMENDIA, Ernesto Soto Reyes. Los partidos políticos frente a la reforma del Estado en México. *Política y Cultura*, n. 29, p. 41-69, 2008.
- GARRIDO, Juan. *De la Monarquía de España a la República de Venezuela*. Caracas: Universidad Monteávila, 2008.
- GAULT, David Arellano. ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios*, v.10, n. 21, p. 13-37, 2013.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- GONZALEZ, José Juan. El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*, v. XVIII, n. 1, p. 67-105, 2009.
- GRAHAM, L. S. *Civil Service Reform in Brazil: principles versus Practice*. Austin: University of Texas, 1968.
- GREIF, Avner; LAITIN, David. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, v. 98, n. 4, p. 633-652, 2004.
- GRINDLE, Merilee. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.
- GUEMES, Cecilia Guemes. "Wish you were here" confianza en la administración pública en Latinoamérica. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 6, p. 1067-1090, 2019.

- GUTIERREZ SANIN, Francisco (Ed.). Degradación o Cambio: Evolución Del Sistema Político Colombiano. Bogotá: Norma, 2001.
- GUTIERREZ SANIN, Francisco. Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia: Piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones. *Perfiles Latinoamericanos*, v. 20, p. 53-77, 2002.
- HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In _____ (eds). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 180-208, 2015.
- HEDSTRÖM, Peter; SWEDERBERG, Richard (Eds.). *Social mechanisms: An analytical approach to social theory*. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.
- HEISE, Julio. *Historia de Chile. El Período Parlamentario, 1861-1925*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1972.
- HENDERSON, J. et al. *Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction*. CPRC Working Paper, N. 31, Chronic Poverty Research Centre, 2003
- HENDRIX, Cullen. Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. *Journal of Peace Research*, v. 43, n. 3, p. 273-285, 2010.
- HEREDIA, Blanca. *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90*. México: CIDE, 2002.
- HILLEL, David. *State building in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- HUBER, John and MCCARTHY, Nolan. Bureaucratic capacity, delegation and political reform. *American Political Science Review*, v. 98, n.03, p. 481-494, 2004.
- HUBER, John and TING, Michael. *Civil service and patronage in bureaucracies*. Working paper, Columbia University, 2015.
- IACOVIELLO, Mercedes; GUSTA, Ana Laura Rodriguez; OROZCO, Ivania de la Cruz Orozco. Síntesis del diagnóstico: Caso México. In: ECHEBARRIA, Koldo (Ed.). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 319-355, 2006.
- IACOVIELLO, Mercedes; STRAZZA, Luciano. De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *DAAPGE*, v. 11, n. 16, p. 51-95, 2011.
- IACOVIELLO, Mercedes; STRAZZA, Luciano. Diagnostic of the Civil Service in Latin America. In: CORTAZAR, Juan; LAFUENTE, Mariano; SANGINÉS, Mario (Eds). *Serving citizens: a decade of civil service reforms in Latin America (2004-13)*. Washington: Inter-American Development Bank, p. 13-57, 2014.
- IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura. Síntesis del diagnóstico Caso Venezuela. IN: ECHEBARRIA, Koldo (ed). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 495-519, 2006.
- IACOVIELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura. Síntesis del diagnóstico. Caso Argentina. In: ECHEBARRIA, Koldo (ed). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: , Banco Interamericano de Desarrollo, p. 73-96, 2006.
- IACOVIELLO, Mercedes. LLANO, Mercedes. Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, v. 21, n. 33, p. 91-105, 2017.

- INGRAHAM, P.W. *Foundations of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- IPEA. Atlas do Estado Brasileiro IPEA <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>, acesso em: 25 de novembro de 2021.
- JAUREGUIBERRY, Luis María. *El artículo nuevo. Constitucionalismo social*. Santa Fe: Castellví, 1957.
- JOHNSON, Ronald; LIBECAP, Gary. Patronage to Merit and Control of the Federal Government Labor Force. *Explorations in Economic History*, v. 31, n. 1, p. 91–119, 1994.
- JONES, Bryan; EPP, Derek; BAUMGARTNER, Frank. Democracy, Authoritarianism, and Policy Punctuations. *International Review of Public Policy*, 1:1, 2019, Online: <http://journals.openedition.org/irpp/318>.
- KAHN, Mohammad Mohabbat. Resistance to Administrative Reforms in South Asian Civil Bureaucracies. In: FARAZMAND, Ali. *Administrative reform in developing nations*. London: Praeger Publishers, p.73-88, 2002.
- KETTL, Donald. Public Bureaucracies. In: RHODES, R.A.; BINDER, Sarah and ROCKMAN, Bert. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 366-383, 2006.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- KNILL, Christoph. Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*, v. 19, n. 2, p. 113-139, 1999.
- KOPECKY, Peter; MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik; PANIZZA, Francisco; SCHERLIS, Gerardo; SCHUSTER, Christian; SPIROVA, Maria. Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in twenty-two countries from five regions. *European Journal of Political Research*, v. 55, n. 2, p. 416-431, 2016.
- KRAUSE, George; LEWIS, David and DOUGLAS, James. Political appointments, civil service systems and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in american states. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 3, p. 770-787, 2006.
- LAGUNA, Mauricio. La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, v. XVIII, n. 2, p. 439-495, 2009.
- LANZARO, Jorge. Foundations of pluralist democracy and political structure of the State in Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, .v.1, p. 1-44, 2006.
- LAPSLEY, Irvine. The NPM Agenda: back to the future. *Financial Accountability and Management*, v. 24, n. 1, p. 77-96, 2008.
- LAPUENTE, Victor; NISTOTSKAYA, Marina. To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 22, n. 3, p. 431–458, 2009.

- LEWIS, David; SELIN, Jennifer. Political Control and the Forms of Agency Independence. *George Washington Law Review*, v. 83, n. 4/5, p. 1487-1516, 2015.
- LLANO, Mercedes. Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional. *Foro Internacional*, v.59, n.2, p.437-477, 2019.
- LLANOS, Mariana (1998). El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo Económico*, v. 38, n. 151, p. 743-769, 1998.
- LONGO, Francisco & ECHEBARRIA, Koldo. Behind the Results: A Snapshot of the Progress Made and Opportunities for Enhancing the Civil Service in Latin America. In: CORTAZAR, Juan; LAFUENTE, Mariano; SANGINÉS, Mario (Eds). *Serving citizens: a decade of civil service reforms in Latin America (2004-13)*. Washington: Inter-American Development Bank, p. 59-70, 2014.
- LOPEZ, Andrea; ZELLER, Norberto. La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal. *Revista Argentina de Sociología*, v. 4, n. 6, p. 129-159, 2006.
- LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M. ; BUGARIN, K. . Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público*, v. 65, p. 439-461, 2014.
- LOPEZ, Felix; GUEDES, Elivelton. Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016). *Revista Política Hoje*, v. 28, n. 1, p. 189-224, 2019.
- LOWI, Theodore. *Arenas of Power*. Boulder: Paradigm Publishers, 2009.
- MACKINNON, Moira. Los años formativos del Partido Peronista. Buenos Aires: Siglo XXI Instituto Torcuato Di Tella, 2002.
- MAGAR, Eric; ROMERO, Vidal. México: Reformas pese a un gobierno dividido. *Revista de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, p. 265 – 285, 2008.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37, 2009.
- MAHONEY, James; KIMBALL, Erin; KOIVU, Kendra L. The logic of historical explanation in the social sciences. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 1, p. 114-146, 2009.
- MAHONEY, James; VANDERPOEL, Rachel S. Set diagrams and qualitative research. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 1, p. 65-100, 2015.
- MAHONEY, James. Beyond correlational analysis: Recent innovations in theory and method. *Sociological Forum*, v.16, n. 3, p. 575-593, 2001.
- MAHONEY, James. Conceptualizing and explaining punctuated versus incremental change. Northwestern University, Working Paper, 2015. Acesso em: 08 junho 2021 em <http://politics.virginia.edu/sites/politics.virginia.edu/files/Gradual%20versus%20Punctuated%20Change%20Circulation.doc>
- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

- MAIWARING, Scott (Ed.). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay and Collapse*. New York: Cambridge University Press, 2018.
- MAIWARING, Scott Mainwaring; LIÑAN, Anibal. A disciplina partidária na Constituinte. *Lua Nova*, V. 44, p. 107-136, 1998.
- MANN, Michael. The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n.2, p. 185–213, 1984.
- MARENCO, André; SERNA, Miguel . Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, p. 93-113, 2007.
- MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, v. 60, p. 1025-1058, 2017.
- MATAS, Carles Ramió; SALVADOR, Miquel. Servicio civil en America Latina: reflexiones y propuestas tentativas. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 65, p. 63-90, 2003.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista da Administração Pública*, v. 42, n. 1, p.61-82, 2008.
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo. Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año lxii, n. 230, p. 21-50, 2017.
- MCCUBBINS, M.D; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. *American Journal of Political Science*, v. 28, p. 165-179, 1984.
- MCCUBBINS, Matthew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 3, p.243-279, 1987.
- MILLER, Gary; MOE, Terry. Bureaucrats legislators and the size of government. *American Political Science Review*, v. 77, p. 297-323, 1983.
- MITCHELL, Joshua. Does policy diffusion need space? spatializing the dynamics of policy diffusion. *The Policy Studies Journal*, v. 46, n. 2, 2018.
- MOE, Terry M. The Politics of Bureaucratic Structure. In: CHUBB, John; PETERSON, Paul (Eds.) *Can the Government Govern?*, Washington: The Brookings Institution, p. 267-329, 1989.
- MONTERO, Alfred; SAMUELS, David (eds.). *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- MOREIRA, Constanza. Sistemas de partidos, alternancia política e ideologia en el Cono Sur (Argentina, Chile, Brasil y Uruguay). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 15, p. 31-56, 2006.
- MÜLLER, Wolfgang; STROM, Kaare. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- NAHUM, Benjamín; BARRÁN, José Pedro. *El nacimiento del batllismo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1982.

- NARBONDO, Pedro Alejandro. Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿nueva gestión pública o neoweberianismo? XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- NARBONDO, Pedro Álvarez. Estado neoliberal y Estado desarrollista y de bienestar universalista: definiciones conceptuales y aplicación a una caracterización preliminar de algunas de las reformas del Estado y del sector público de los gobiernos del Frente Amplio. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013.
- NARBONDO, Pedro; RAMOS, Conrado. La reforma de la administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista. In: MANCERO, Ester; NARBONDO, Pedro; RAMOS, Conrado (Eds.). Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985–2000). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay, p. 13-39, 2002.
- NAVARRETE Juan Pablo Vela; y ESPINOZA, Alberto. Composición de las dirigencias del Partido Acción Nacional, el partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática después de la alternancia política (2002-2016). Nueva Época, v. VIII, n. 17, p. 163-236, 2018.
- NAVARRETE, Bernardo Yáñez; GOMEZ, Giovana Amigo. La reforma administrativa como reacción a una crisis política. El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). Tekhne, v. VII, n. 11, 2009.
- NAZER, Ricardo; ROSEMBLIT, Jaime Rosembli. Electores, sufragio y democracia en Chile: una mirada histórica. Revista Mapocho, segundo semestre, p. 215-228, 2000.
- NEGRI, Juan Javier. Bureaucracy and politics. In: PETERS, G; TERCEDOR, Carlos; RAMOS, Conrado (eds). The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America. Bingley: Emerald, p. 289-318, 2021.
- NETTL, J. P. The State as a Conceptual Variable. World Politics, v. 20, n. 4, p. 559-592, 1968.
- NISTOTSKAYA, Marina; CINGOLANI, Luciana. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 26, n. 3, p. 519-534, 2016.
- OLIVEN, R.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G.(orgs.). A Constituição de 1988 na Vida Brasileira. São Paulo: Anpocs, 2008.
- OLSEN, J. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.
- OSLAK, Oskar. El servicio civil en América Latina y el Caribe : situación y retos futuros. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO. VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Buenos Aires, 5-9 Noviembre, 2001,
- OSZLAK, Oscar. The argentine civil service: an unfinished search for identity. Research in Public Administration, v. 5, p. 267-326, 1999.

- OSZLAK, Oskar. Senior civil service in Argentina: creating an elite managerial corps. *Aportes: Estado, Administración y Políticas Públicas*, n. 1, p. 1-22, 1994.
- PAINTER, Martin; PETERS, B. Guy. *Traditions on public administration*. New York: Palgrave, 2010.
- PANIZZA, Francisco. A reform without loser: the symbolic effects of civil service reform in Uruguay, 1995-96. *Latin American Politics and Society*, v. 46, n. 3, p. 1-28, 2004.
- PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS Larraburu, C. R. (2019). Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments. *Public Administration*, v. 97, n.1, p. 147-161, 2019.
- PARIS, Enrique; RODRIGUEZ, Jorge. *Apurando el paso: 10 experiencias de reformas y modernización del Estado de Chile*. Santiago de Chile: Universitaria/ Ediciones FLACSO-Chile, 2019.
- PECI, Alketa. Burocracia (s) e Reforma (s) ou o Inevitável Incrementalismo Reformista. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 140-143, 2016.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo; SEGHESSO, María Cristina (eds.). *La Convención Constituyente de 1957. Partidos políticos, ideas y debates*. Mendoza: Ex-libris, 2007.
- PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage, 2001.
- PETERS, Guy. *The politics of bureaucracy*. New York: Longman Publishers, 1995.
- PETERS, Guy; SAVOIE, Donald. Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, v. 56, n. 3, p. 281-290, 1996.
- PIAZZI, Carolina; LANTERI, Ana. La administración pública en la Argentina en perspectiva histórica. *Revista de Historia Americana y Argentina*, v. 54, n. 1, p. 241-276, 2019.
- PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIZARRO, Eduardo. La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. In: GUTIERREZ, Francisco (Ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma, 357-401, 2001
- PIZARRO, Eduardo. La crisis de los partidos y los partidos en la crisis. In: BUITRAGO, Francisco (Ed.). *Tras las Huellas de la Crisis Política*. Bogotá: Tercer Mundo, p. 205-234, 1996.
- POLLITT, Christopher; BOECKAERT, Geert. *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press, 2011.
- POPPER, Karl. *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. London: Routledge, 1962.
- PRAÇA, S.; HOEPERS, B. ; FREITAS, A. . Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, p. 141-172, 2011.

- PUÓN, Rafael Martínez. Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México. *Convergencia- Revista de Ciencias Sociales*, UAEMex, n. 48, p. 203-221, 2008.
- RAMOS, Conrado; MILANESI, Alejandro. L'État néo-wébérien et les stratégies néo-développementalistes en Amérique latine : le cas de l'Uruguay. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, v. 86, p. 271-288, 2020.
- RAMOS, Conrado; PETERS, Guy. Sistema de partidos, patronazgo y reformas administrativas en América Latina. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 2013.
- RAUCH, James. Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities during the Progressive Era. *American Economic Review*, v. 85, n. 4, p. 968-979, 1995.
- REID, Gary. Civil service reform in Latin America : lessons from experience. New York, World Bank, 1992.
- REZENDE Flávio. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*, n. 19, p. 111-121, 2002.
- REZENDE, Flávio. Porque as reformas administrativas falham. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n. 50, p. 123-142, 2001.
- RODRIGUEZ, Rogelio. Entre la racionalidad tecnocrática y la gobernabilidad La importancia del consenso político en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LIX, n. 222, p. 353-368, 2014.
- RODRIGUEZ, Rogelio. Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional. México: El Colegio de México, 2016.
- ROUBAN, Luc. Quel avenir pour la fonction publique? Paris: La Documentation Française, 2017.
- ROUBAN, Luc. Political-Administrative Relations: Evolving Models of Politicization. In: VAN DER MEER, Frits; RAADSCHELDERS, Jos; TOONEN, Theo. *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. London: Palgrave Macmillan, p. 317 - 333, 2015.
- ROUBAN, Luc. The Political and Administrative Elites. In: PERRINEAU, Pascal; ROUBAN, Luc. *Politics in France and Europe*. London: Palgrave Macmillan, p. 121-142, 2009.
- ROUBAN, Luc. Politization of the Civil Service. PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage, p. 380-391, 2001.
- ROUBAN, Luc. Politization of the Civil Service. PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *The SAGE Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage, 2012, p. 380-391.
- RUBIO, Delia Ferreira; GORETTI, Matteo. Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional. (julio 1989-agosto 1994). *Desarrollo Económico*, v. 36, n. 141, p. 443-474, 1996.
- RUHIL, Anirudh; CAMÕES, Pedro. What Lies Beneath: The Political Roots of State Merit Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 1, p. 27-42, 2003.
- SÁENZ, María. El regreso a la Constitución de 1853. La libertadora: De Perón a Frondizi (1955-1958) . Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

- SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin. National, International, and Transnational Constructions of New Public Management. In: CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per Lægheid (eDS). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate: Aldershot, 2002, p. 43-72.
- SALAZAR, Gabriel; PINTO, Julio. *Historia contemporánea de Chile*. Santiago: LOM Ediciones, 1999.
- SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- SIMON, H. Rational decision making in business organizations. *American Economic Review*, 69 (4), 493-513, 1979.
- SIMPSON, Ximena. O Nexo Federal: a relação entre sistemas partidários e políticas públicas no Brasil e na Argentina. *Caderno CRH*, v. 30, n. 80, p. 293-313, 2017.
- SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SMITH, Benjamin. Who Governed? Grassroots Politics in Mexico Under the Partido Revolucionario Institucional, 1958–1970. *Past and Present*, n. 225, p. 227-271, 2014.
- STEINMO, Sven. *The Evolution of Modern States Sweden, Japan, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39, 2005.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- TILLY, Charles. Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, v. 4, p. 21-41, 2001.
- TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1975.
- TOLBERT, Pamela; ZUCKERT, Lynne. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, v. 28, p. 22-39, 1983.
- TOONEN, Theo (2001). Administrative reforms: analytics. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Eds.). *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage, 2001.
- TORRE, Juan C. (Dir.). *Los años peronistas 1943-1955*. Buenos Aires: Sudamericana, 2002.
- TOSTADO, Carlos López Portillo; SORIA, Rigoberto Romo. Alternancia política y nueva gestión pública: un análisis comparativo, 1998-2008. *Región y Sociedad*, año xxv, n. 56, p. 161-202, 2013.
- TOSUN, Jale and CROISSANT, Aurel. Policy Diffusion: A Regime-sensitive Conceptual Framework. *Global Policy* v. 7, Issue 4, 2016.
- TRUE, J. et al. Punctuated-equilibrium theory in public policymaking. In: Sabatier, Paul (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 155-187, 2007.

- TSEBELIS, George. Veto-players. How political institutions work? New York: Russel Sage & Princeton, 2002.
- TULLOCK, Gordon The Politics of Bureaucracy. Washington: Public Affairs Press, 1965.
- TURAN, Ilter. Continuity and Change in Turkish Bureaucracy: The Kemalist Period and After. In: LANDAU, Jacob (Ed.). Atatürk and the Modernization of Turkey. Boulder: Westview Press, pp. 99- 121, 1984.
- URZUA VALENZUELA, Germán. Historia política de Chile y su evolución electoral desde 1810 a 1992. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992
- V-DEM. Varieties of Democracy. <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/> , acesso em: 24 de novembro de 2021.
- VALENZUELA, Arturo. Parties, Politics and the State in Chile. The Higher Civil Service. In: SULEIMAN, Ezra (ed.), Bureaucrats and Policy Making. New York: Holmes and Meier, p. 242-279, 1984.
- VALENZUELA, Arturo. The breakdown of democratic regimes. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- VAN DER HEIJDEN, Jeroen; KUHLMANN, Johanna. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. The Policy Studies Journal, v.45, n.3, p. 535-554, 2017.
- VAN EVERA, Stephen. Guide to Methods for Students of Political Science. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1997.
- VARETTO, Carlos. El análisis del sistema de partidos en la ciencia política argentina: aporte al estado de la cuestión y propuesta de ordenamiento. Revista SAAP, v. 8, n. 2, p. 555-584, 2014.
- WEBER, Max. Economía y Sociedad. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- WILLIAMSON, Oliver. The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press, 1985.
- WILSON, James. Bureaucracy. What government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.
- ZEBALLOS, Camila. La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915: una coyuntura pactada. Revista Uruguaya de Ciencia Política, v. 24, n. 1, p. 133-151, 2015.