



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Departamento de Economia

## **Meritocracia, Combate à Corrupção e Desenvolvimento Humano: o Papel do Estado Moderno.**

*“Eu me pergunto: quem manda nesse País? Porque se conserva essa taxa de juros? Essa taxa de juros de fantasia, que sangra o País... deixar a margem para o crescimento pequena. É difícil dirigir um País como esse...”*

Celso Furtado, 2004.

Rafael de Sá Marques

Orientador: Professor Dr. Paulo Roberto Amorim Loureiro

Brasília  
Outubro de 2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Departamento de Economia

**Meritocracia, Combate à Corrupção e Desenvolvimento  
Humano: o Papel do Estado Moderno.**

**Rafael de Sá Marques**

Dissertação apresentada ao Departamento de  
Economia da Universidade de Brasília como requisito  
parcial para a conclusão do Curso de Mestrado  
Profissionalizante em Economia

Orientador: Professor Dr. Paulo Roberto Amorim Loureiro

Brasília  
Outubro de 2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Departamento de Economia

**Meritocracia, Combate à Corrupção e Desenvolvimento  
Humano: o Papel do Estado Moderno.**

**Rafael de Sá Marques**

Professor Dr. Paulo Roberto Amorim Loureiro (Orientador)  
Professora Dra. Danielle Sandi Pinheiro  
Professor Dr. Tito Belchior Silva Moreira

Brasília  
Outubro de 2011

## Agradecimentos

Agradeço ao Professor Paulo Loureiro pelo estímulo e por guiar-me no árduo trabalho de realização dessa dissertação. Agradeço também aos professores Danielle Sandi Pinheiro e Tito Belchior Silva Moreira por participarem do processo de avaliação desse trabalho, oferecendo valiosas críticas e sugestões para projetos futuros.

Agradeço, profundamente, à minha esposa Barbara, que me apoiou durante a realização desse mestrado e de quem me abasteço, sempre, do amor, da paz e do carinho necessários ao equilíbrio da mente. Agradeço ao meu filho Joaquim, que me inspira a acreditar no futuro e a fazer a minha parte na construção de um mundo mais justo. Obrigado aos meus pais Raquel e Soares que me proporcionaram estrutura espiritual, moral e ética para não perder nunca a capacidade de indignação e nem esmorecer diante das dificuldades. Agradeço a meus irmãos Júlio e Carolina. Ao figurão do BID, José Brakarz, agradeço os longos colóquios sobre economia, política e desenvolvimento. A Celso Furtado agradeço todo o legado que nos deixou. Agradeço aos meus familiares e amigos do peito pelo carinho e presença reconfortantes. Agradeço a Diógenes Neto (in memoriam) e Patrícia Cavaliere (in memoriam). Há uma parte de cada um de vocês nesse trabalho.

Aos meus parceiros de mestrado, de trabalho e da luta política muito obrigado: alguns por me acompanharem nessa jornada acadêmica e outros por compartilharem as muitas trincheiras que a motivaram. Entre esses, agradeço especialmente a Antônio Magalhães, Andrei Rodrigues, André Fávero, César Nascimento, Cleiton Araújo, Daniel Godinho, Herlon Brandão, Marcela Carvalho, Marcelo Hasbani, Marcos Vinícius Souza, Max Coelho, Rafael Moreira, Sandro Ricci e Tatiana Prazeres. Agradeço ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Universidade de Brasília pelo avanço institucional que permitiu a realização desse programa de mestrado: que perdure e ajude a formar os quadros da Administração para que esteja cada vez mais apta e consciente de seu papel transformador! Agradeço ao povo brasileiro e a todos os cidadãos dos países em desenvolvimento cuja luta, tanto diária quanto histórica, inspiraram a dedicação e o empenho na elaboração desse trabalho.

## Resumo

Meritocracia, Combate à Corrupção e Desenvolvimento Humano: o Papel do Estado Moderno. A dissertação trata do papel do Estado, e da burocracia a ele associada, na promoção do desenvolvimento humano. O amadurecimento das democracias modernas tem ampliado a importância da análise sobre a qualidade e o papel do Estado na defesa do interesse público e na promoção do desenvolvimento. Uma abordagem histórica e factual dos processos de desenvolvimento dos países ricos e da China permite perceber a forte dicotomia entre as estratégias adotadas por essas nações e as teorias dominantes na academia e no mundo político durante o último quarto do século XX. Essa análise expõe alguns dos mecanismos usados, por intermédio de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para “chutar a escada” do desenvolvimento, restringindo ou negando aos países emergentes a possibilidade de uso de políticas de Estado desenvolvimentistas. O estudo sobre o grau de influência de *Think Tanks* conservadores na construção gradual de consensos sobre políticas ortodoxas no mundo desenvolvido a partir dos anos 70 ajuda a entender esse contexto. Contudo, a incapacidade do modelo neoliberal para atender a demandas das sociedades modernas, como a redução da corrupção e a promoção de um desenvolvimento inclusivo e sustentável, ficou patente já no final do século. Essa circunstância propiciou o ressurgimento do debate sobre o Estado como protagonista do desenvolvimento e, conseqüentemente, a recuperação de conceitos caros à burocracia weberiana. Assim, a meritocracia torna-se elemento-chave para garantir a qualidade da máquina pública, dando-lhe capacidade e autonomia. Essas são duas características essenciais à Administração para que esteja mais protegida dos efeitos indesejados do comportamento caçador de renda tanto na opressão do cidadão comum como nos processos de grande corrupção e captura das decisões de Estado. Essa correlação direta entre meritocracia e desenvolvimento humano foi a hipótese comprovada nesse trabalho, por meio de uma análise que comparou os dados do Índice de Desenvolvimento Humano com o Índice de Meritocracia para um grupo de 90 países.

**Palavras-chave:** meritocracia; desenvolvimento humano; instituições e desenvolvimento; o papel do Estado; qualidade do Estado; capacidade do Estado; autonomia do Estado; burocracia weberiana; administração pública; corrupção; captura do Estado; indicação política, *Think Tanks*.

## **Abstract**

Meritocracy, the Fight Against Corruption and Human Development: The Role of the Modern State. This dissertation addresses the role of the State, and the bureaucracy associated to it, in the promotion of human development. The growth of modern democracies has increased the importance of the analysis of the quality and role of the State in protecting the public interest and promoting development. A historical and factual of the development processes of wealthy countries and China allows us to understand the strong dichotomy between the strategies adopted by these nations and the dominant theories in academia and the political world during the last quarter of the twentieth century. This analysis exposes some of the mechanisms used, through institutions like the World Bank and the International Monetary Fund to "kick the ladder" of development, restricting or denying emerging countries the possibility of using developmental state policies. The assessment of the degree of influence of conservative think tanks in the gradual reach of consensus on orthodox policies in the developed world since the 1970s helps understand this context. However, the inability of the neoliberal model to meet the demands of modern societies, such as reducing corruption and promoting inclusive and sustainable development, became evident already by the end of the century. These circumstances rendered the resurgence of the debate on the State as the main agent of development and, hence, the recovery of concepts dear to the Weberian bureaucracy. Thus, meritocracy (as opposed to the concept of political appointments) becomes a key element to ensure the quality of the public machinery, affording it capacity and autonomy. These two features are essential to Administration so that it will be better protected from the undesired effects of rent-seeking behavior, both in the oppression of ordinary citizens as well as in the cases of large corruption and the seizure of State decisions. This direct correlation between meritocracy and human development was the hypothesis proven in this work, by means of an analysis that compared data from the Human Development Index with the Meritocracy Index for a group of 90 countries.

**Keywords:** meritocracy, human development; institutions and development, the role of the State, quality of the State, State capacity, State autonomy, Weberian bureaucracy, public administration, corruption, seizure of the State, political appointments, Think Tanks.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Revisão de Literatura.....	17
2.1 Conceito de Meritocracia nas Burocracias Modernas.....	17
2.2 O Índice de Meritocracia - IM.....	21
2.3 Corrupção Estruturada: Caçadores de Renda e Cargos de Indicação Política.....	25
2.4 O Papel do Estado.....	35
2.5 Estado e Desenvolvimento nos Países Ricos e na China.....	42
2.6 Os Think Tanks e o Papel do Estado nas Democracias Modernas.....	54
2.7 Meritocracia e Desenvolvimento.....	58
2.8 O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.....	69
3. Metodologia.....	70
3.1 Apresentação dos Dados.....	71
3.2 Modelo de Análise.....	77
4. Resultados.....	78
5. Conclusão.....	79
6. Anexos.....	81
6.1 Regressão IDH 2010 IM 2010, vce (robust).....	81
6.2 Regressão IDH 2010 IM 2010, vce (hc3).....	81
6.3 Questionários do Índice de Meritocracia ( <i>Index of Professionalism</i> ).....	81
7. Referências Bibliográficas .....	86

## 1. Introdução

O Brasil não é considerado um país desenvolvido, principalmente, por ser tão injusto e desigual. Quando as oportunidades de crescimento e desenvolvimento não são definidas pelo mérito de cada um; mas, principalmente em função do grupo político, étnico, de gênero ou classe social a que pertence o cidadão, estabelece-se a injustiça. Quando uma parte considerável da população vive abaixo da linha da pobreza<sup>1</sup> enquanto outra parte desfruta de padrões elevados de desenvolvimento humano, evidencia-se a desigualdade.

O subdesenvolvimento está fortemente associado a sociedades com altos níveis de desigualdade na distribuição de oportunidades, riquezas e qualidade de vida. Elas também são caracterizadas pela baixa capacidade de implementação de políticas de desenvolvimento consistentes, que favoreçam o interesse da maioria de suas populações. São muitos os fatores que influenciam a evolução desses resultados. Apesar de não termos a pretensão de encontrar uma resposta completa e final para o entendimento do problema; acreditamos que, todos esses determinantes têm seu impacto condicionado por uma variável-chave: a qualidade do Estado, ou da máquina pública, seja no que se refere à capacidade de implementação de políticas públicas ou ao grau de autonomia. Por isso mesmo, proliferam os trabalhos que tentam explicar seu funcionamento, natureza e impacto nos processos de desenvolvimento de longo prazo.

Os grupos de interesses que disputam os recursos e as decisões de Estado, transformando as sociedades, atuam sob um conjunto de regras, que podem ajudar a explicar essas variáveis e os diferentes resultados de cada país. Essas regras (políticas, econômicas, comerciais e administrativas), tenham sido elas definidas pelas metrópoles às suas colônias; impostas por potências imperialistas à “soberania” de ex-colônias, por meio de tratados desiguais; ou pela supremacia na formação de “teorias do desenvolvimento” associadas a parcerias estratégicas de poder entre as elites locais e as estrangeiras, moldaram, ao longo da história, a maneira como cada país implementou ou deixou de implementar o desenvolvimento econômico e social de seu povo. A evolução conceitual sobre a forma de organização do Estado faz parte deste contexto e

---

<sup>1</sup> O Banco Mundial utiliza a faixa de US\$ 1 dólar por dia por pessoa como linha de indigência e de US\$ 2 dólares por dia por pessoa como linha de pobreza. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) adota valores que variam de acordo com os custos de uma cesta básica por área geográfica. Há países que adotam valores e critérios próprios. A definição da linha de pobreza pode ter implicações políticas, ao permitir a avaliação sobre o êxito dos programas de governo, e também nas finanças públicas, ao determinar o tamanho dos gastos necessários.

ajuda a explicá-lo. Faz-se necessário, também, o retorno a origens históricas e culturais para que se tenha uma melhor compreensão do tema.

Raimundo Faoro (2001; 35, 108) em *Donos do Poder*, ao tratar das origens do Estado moderno e seu impacto na formação do Estado brasileiro, observa que o mundo português era Patrimonial e seus ecos soam na sociedade brasileira atual. Faoro argumenta que vem da colônia um sistema em que a “minoría exerce o governo em nome próprio, não se socorre da nação para justificar o poder, ou para legitimá-lo jurídica e moralmente. Esse domínio materializa-se por meio das instituições do Estado”.

Celso Furtado (2009; 247,252), ao iniciar sua análise sobre a “formação dos grupos de pressão” na República Velha, lembra que os cafeicultores utilizaram-se da máquina pública para implementar políticas que maximizavam seus ganhos e socializavam suas perdas, criando um mecanismo de transferência e concentração de renda, em que eles se beneficiavam do empobrecimento relativo dos assalariados rurais e urbanos, dos produtores agrícolas ligados ao mercado interno e dos empresários do setor industrial nascente, entre outros.

Do ponto de vista histórico, até meados do século XX, com a exceção do Barão de Mauá, e de alguns poucos pioneiros da indústria, as elites brasileiras sempre buscaram, com eficácia, influenciar o Estado para promover uma economia agro-exportadora e concentradora de renda, mesmo durante períodos em que a liderança política do País impunha maior autonomia na definição do modelo de desenvolvimento, como nos anos 30 e 40 sob Getúlio Vargas. A evolução histórica desse processo fez com que o Brasil, entre muitos países em desenvolvimento, chegasse ao século XXI como um dos países com maior desigualdade de desenvolvimento humano do mundo.<sup>2</sup>

O pacto social vigente no País, materializado na Constituição de 1988 deixa clara a determinação dos atores políticos, naquele momento de transição para a democracia, em reconhecer a necessidade de transformação desse quadro. Na Carta Magna estão definidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a

---

<sup>2</sup> Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad 2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD [www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org](http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org)

marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Mas a promulgação dessa orientação basilar para a vida jurídico-administrativa tem tido dificuldades para sobrepujar as raízes profundas dos problemas. As instituições brasileiras vêm sendo construídas sobre bases culturais que influenciaram a formação desse paradigma, de forma que o amadurecimento da burocracia tem sido muito mais lento do que foi, por exemplo, nos países industrializados.

Mas mesmo nesses países, que lograram constituir máquinas públicas mais eficientes e autônomas, o Estado não está livre de pressões de grupos de poder que tentam impor seus interesses aos da maioria da população. Em caso mais recente, a crise financeira de 2008-2011 caracterizou processo semelhante ao anteriormente descrito por Furtado, quando as ineficiências do setor financeiro foram socializadas, ao serem resgatadas pelos Estados dos países ricos, como defendem os pesquisadores do ATTAC-Germany<sup>3</sup>. Para eles, o custo de financiamento do risco das instituições financeiras, repletas de carteiras de “crédito podre”, foi transferido para as dívidas dos países, impondo custos altos aos contribuintes. Especialmente nos EUA e na Europa o “salvamento”, “não foi acompanhado de medidas regulatórias por parte dos governos sobre as operações financeiras, agora socializadas, dos bancos” (ATTAC-Germany Manifesto, 2011, 6)<sup>4</sup>.

Os autores argumentam, ainda, que quando esses países começam a enfrentar problemas fiscais (Grécia, Portugal, Itália, Irlanda, Espanha principalmente, mas também economias mais fortes como Estados Unidos e Alemanha) a solução apresentada não recaiu sobre os bancos, mas sobre a sociedade, seja reduzindo benefícios sociais ou aumentando impostos. O destino dessa nova arrecadação é o pagamento dos serviços (a juros crescentes) das dívidas que esses estados têm com o sistema financeiro, que antes havia recebido capital estatal a custos

---

<sup>3</sup> Rede de pesquisadores (cientistas políticos, economistas, entre outras áreas do conhecimento) e ativistas de diversos setores da sociedade, reunidos sob a “Association pour la Taxation des Transactions financière et l’Aide aux Citoyens - ATTAC” (Associação para a Taxação das Transações Financeiras e Ajuda aos Cidadãos), fundada na França em dezembro de 1998 depois da publicação do editorial do jornal Monde Diplomatique “Désarmer les marches”, que lançou a idéia da criação de uma entidade para defender a implementação da Taxa Tobin. A rede ATTAC tem subsidiárias em 40 países, inclusive a Alemanha (ATTAC-Germany).

<sup>4</sup> O Manifesto está encabeçado por acadêmicos de várias instituições alemãs: **Prof. Birgit Mahnkopf** at the Berlin School of Economics and Law; **Prof. Adelheid Biesecker**, Institute for Institutional and Social Economics at the University of Bremen, and former director at the Institute for Institutional Economy and Social Economy (Institut für Institutionelle Ökonomie und Sozial-Ökonomie – IISO); **Prof. Elmar Altvater**, do Political Science at the Otto-Suhr-Institute at the Free University of Berlin; **Prof. Andreas Fisahn**, Bielefeld University; entre outros. (<http://www.attac.org/>)

subsidiados. Levantamento feito pela ATTAC mostrou que “durante o curso da crise, a média dos déficits públicos na Zona do Euro foi praticamente multiplicada por cinco, saindo de 1.4% para 6.3% do PIB, sendo que o limite estabelecido pelo Tratado de Maastricht é de 3%” . “O risco privado foi transferido para o setor público e, como consequência, os recursos públicos estão sendo carreados para o setor financeiro” (ATTAC-Germany Manifesto 2011, 3 e 7)

Especificamente no caso dos Estados Unidos, onde nasceu a crise, havia sido consolidada nas décadas anteriores uma tradição de se nomear executivos e empregados oriundos de bancos como Goldman Sachs, Citybank, Pimco, entre outros, para compor os gabinetes de agências reguladoras e órgãos do Poder Executivo em Washington, vários deles ocupando, inclusive, o cargo de Secretário do Tesouro Americano. Muitos estudiosos, ativistas sociais e até políticos (especialmente em ano de campanha) têm feito críticas ao excesso de politização do Estado nos EUA, na Europa, na América Latina e na Ásia.

Nas últimas décadas, muitos estudiosos das relações entre Estado, Governo e Sociedade tem se dedicado às causas e consequências de fenômenos relacionados à politização da máquina pública como o patrimonialismo, o clientelismo e a corrupção. Esses temas tem angariado o interesse da Academia, seja do ponto de vista político ou da abordagem econômica, a partir de teorias que usam princípios econômicos para explicar comportamentos políticos. A teoria dos caçadores de renda (*rent seeking*) de Gordon Tullock (1965) deu fôlego a uma miríade de estudos nesse campo ao apresentar um modelo no qual agentes econômicos buscam influenciar decisões de Estado e instituições para extrair renda do restante da economia, dado um conjunto de regras.

No campo da administração pública, Bresser Pereira (1997; 21) afirma que “Rent-seeking, literalmente, busca de rendas, é a atividade de indivíduos e grupos de buscar “rendas” extramercado para si próprios por meio do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, em que um dos sentidos da palavra *rent* é exatamente o ganho que não tem origem nem no trabalho, nem no capital. Corresponde ao conceito de “privatização do Estado” que os brasileiros vêm usando.” Nos anos 90, uma conclusão recorrente nesse tipo de análise era a de que o tamanho do Estado era fator decisivo em favor da corrupção. Estudos sobre o impacto da qualidade do Estado, das negociações de “governabilidade” entre Executivo e Legislativo, do financiamento de campanhas eleitorais e, principalmente, dos níveis de politização ou

profissionalização da máquina pública nos processos de loteamento político da Administração eram subestimados.

O ex-ministro Bresser Pereira concorda que na Europa as burocracias weberianas foram implantadas para proteger o Estado das práticas e da cultura patrimonialista. Mas explica, também, como esse modelo vinha sendo “modernizado” nas décadas de 80 e 90, flexibilizando algumas de suas características essenciais, com base na teoria da Nova Gerência Pública (*New Public Management*)<sup>5</sup>. Em seguida usa esse argumento para defender que o Brasil deveria seguir essa tendência, que prosseguir no fortalecimento do modelo weberiano é injustificável, considerando que aqui “o patrimonialismo perde força, deixa de ser um valor para ser uma mera prática.”<sup>6</sup> Com uma abordagem diferenciada, autores mais recentes, tem argumentado que não só o sistema weberiano nunca chegou a ser implementado plenamente na maioria dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, como o patrimonialismo é uma prática tão intensa que afeta de forma contundente o desenvolvimento econômico e social desses países.

Não é relevante para o nosso estudo a avaliação sobre avanços e retrocessos deixados pelo conjunto de políticas que engloba a teoria da nova gerência pública ou seu contexto paradigmático: o neo-liberalismo. Mas é importante constatar sua incapacidade para resolver muitos dos problemas a que se propugnava, pelo menos em teoria, como por exemplo as desigualdades sociais e a persistência dos níveis de percepção da corrupção<sup>7</sup>. As conseqüências políticas<sup>8</sup> da aplicação das reformas neoliberais nos países em desenvolvimento, especialmente na América do Sul, foram mais evidentes e tem estimulado novas abordagens no estudo sobre o problema da captura do Estado, da corrupção e seus impactos no desenvolvimento econômico e social.

---

5

<sup>6</sup> Pereira, Luiz Carlos Bresser. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. 1996. Revista do Serviço Público, ano 47, vol. 120, número 1, Separata.

<sup>7</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD divulga periodicamente relatórios sobre desigualdade e desenvolvimento humano em um grande numero de países nos últimos 30 a 40 anos. (<http://www.undp.org>); a Transparência Internacional divulga o Índice de Percepção da Corrupção anualmente desde 1995.

<sup>8</sup> Presidentes de partidos de esquerda eleitos na América do Sul, ao fim da década de 90: 1999 - Hugo Chávez na Venezuela; 2000 - Ricardo Lagos no Chile; 2000 - Ronald Venetiaan no Suriname; 2003 - Lucio Gutiérrez no Equador; 2003 - Luís Inácio Lula da Silva no Brasil; 2003 - Néstor Kirchner na Argentina; 2005 - Tabaré Vázquez no Uruguai; 2006 - Evo Morales na Bolívia; 2006 - Michelle Bachelet no Chile; 2007 - Cristina Kirchner na Argentina; 2007 - Rafael Correa no Equador; 2008 - Fernando Lugo no Paraguai; 2009 - José Mujica no Uruguai; 2010 - Dilma Rousseff no Brasil.

Luiz Alberto dos Santos (2005), ao analisar a corrupção, o nepotismo e a gestão predatória, propõe soluções como a criação de um sistema de incentivos e de cultura organizacional dentro da máquina pública para valorar negativamente a corrupção, usando como fundamentado a ética da meritocracia. Na última década ganharam força as argumentações em favor de se discutir a qualidade do Estado, e não apenas o seu tamanho, como ponto de partida para a redução de práticas lesivas ao erário público. Além disso, têm-se multiplicado os estudos que relacionam níveis de corrupção a taxas de crescimento e desenvolvimento econômico.

Evans (1995) abordou o tema da captura do Estado e a identificação de tipos de burocracia estatal que podem levar, em pontos extremos, à falência ou ao desenvolvimento. Evans and Rauch (1999 e 2000) explicaram o impacto da qualidade do Estado, do uso ou não de um sistema de mérito sólido, no desempenho econômico e na corrupção. Mauro (2002; 135-167) comprovou os efeitos negativos da corrupção sobre o nível de investimento e crescimento econômico. Outros pesquisadores propuseram-se a avaliar os impactos da corrupção em áreas de estudo que vão desde a saúde pública e a educação até a formação da taxa de juros. Mendes (2008; 35,47) avaliou a correlação entre o índice de percepção de corrupção e o nível da taxa de juros, concluindo que quanto maior for a corrupção mais alta será a taxa de juros.

Em setembro de 2011, a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV/SP, divulgou estudo mostrando que, entre 2002 e 2008, a União perdeu cerca de R\$ 40 bilhões em esquemas criminosos, principalmente por meio de superfaturamento em obras de infraestrutura. O estudo lembra, ainda, que o prejuízo é ainda maior se considerarmos que o déficit de infraestrutura é umas das maiores barreiras à competitividade da economia nacional. A Fundação já havia publicado estudo<sup>9</sup> do Professor Marcos Fernandes (2005), sobre o impacto da corrupção no crescimento do País. Ao comparar a posição brasileira (59ª) no índice de corrupção da Transparência Internacional com a posição dos EUA (15ª), concluiu que, caso o País tivesse os mesmos índices dos EUA, o PIB do Brasil poderia ter crescido 2% a mais naquele ano.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/Rel03-95.pdf>

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, (2006)<sup>10</sup> estimou o custo da corrupção para o Brasil em termos de produto per capita, usando um modelo de crescimento econômico que incorporava essa variável, com base em informações estatísticas do Banco Mundial e no Indicador de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional. Entre as propostas de solução para o problema da corrupção estava a seguinte medida: “Alterar a legislação que estabelece as condições para a nomeação para cargos de confiança de forma a restringir a capacidade de nomeação nas três esferas de Governo”.

Em um estudo de 2008<sup>11</sup>, a FIESP argumenta que o custo médio anual da corrupção no Brasil representou de 1,38% (R\$ 41,5 bilhões) a 2,3% (R\$ 69,1 bilhões) do Produto Interno Bruto. Esses estudos, entre muitos outros, defendem a tese de que a implementação ou o aprimoramento da meritocracia, em oposição a uma situação atual de excessiva politização da máquina pública, teria impactos significativos, nos índices de corrupção, no crescimento econômico e no desenvolvimento do País.

Evans and Rauch (1999) mostram como alguns países em desenvolvimento, que tem mantido baixos níveis de corrupção e implementado políticas eficientes de desenvolvimento econômico, destacam-se dos demais quando analisados sob o ponto de vista da conformação de burocracias altamente meritocráticas. Os autores mostram como o estabelecimento de uma administração pública profissionalizada e autônoma pode ter sido fator decisivo para o sucesso econômico e para acelerar o processo de convergência (*catch-up effect*) com as economias ricas, analisando os casos de Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura. O estudo mostra, também, como os países com burocracias deficientes tem maior dificuldade em combater a corrupção e promover o desenvolvimento.

Ha-Joon Chang (2002) retorna no tempo para lembrar como monarcas ingleses transformaram uma economia produtora de matérias primas e dependente do fornecimento de produtos industrializados dos Países Baixos em uma potência industrial, por meio de políticas de Estado consistentes. Para ele, “a Grã-Bretanha foi o primeiro país a lançar com sucesso uma estratégia de fomento à indústria nascente. Mas é bem provável que seu mais ardente usuário

---

<sup>10</sup> Relatório de Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Fonte: Departamento de Competitividade e Tecnologia DECOMTEC/FIESP, São Paulo, 05 de dezembro de 2006.

<sup>11</sup> Também realizado pelo DECOMTEC/FIESP no ano de 2008.

tenha sido os EUA”. Paul Bairoch (1993) definiu os EUA como sendo “a pátria mãe e o baluarte do protecionismo moderno”.<sup>12</sup>

O professor apresenta fatos históricos para demonstrar como uma atuação forte e contínua do Estado está na origem do desenvolvimento de países como Inglaterra, França, Alemanha, Estados Unidos, Holanda, Japão e Coréia do Sul, entre outros. Essas políticas estratégicas de transformação sócio-econômica só podem ser implementadas por Estados capazes de autonomia suficiente para escapar à influência de elites nacionais e estrangeiras beneficiárias do paradigma inicial. Chang aborda o problema do descompasso entre as políticas que se provaram úteis ao desenvolvimento dos países ricos e as recomendações teóricas feitas aos países em desenvolvimento. Chang argumenta que os países ricos poderiam estar “chutando a escada” e difundindo mitos sobre as “boas” e “más” políticas de desenvolvimento econômico.

Teixeira (2007) e Soares (2009) aprofundam essa perspectiva ao analisar o papel importante que algumas “instituições de pesquisa e informação”, os *Think Tanks*, tem tido na conformação da agenda de políticas públicas e das decisões de Estado nas democracias modernas. Uma das estratégias usadas por essas instituições é a indicação de membros de sua equipe para a ocupação de cargos na Administração Pública. Esses autores argumentam que a predominância dos *Think Tanks* conservadores desde os anos Reagan tem sido fator importante para explicar a consolidação de teorias relacionadas ao “Consenso de Washington” como as do “Estado mínimo” e da “Nova Gerência Pública”, colocando em segundo plano questões caras à teoria do “Estado desenvolvimentista” ou à análise histórica das relações entre a qualidade do Estado e o desenvolvimento.

Os estudos de Evans e Rauch encontram forte ressonância nas análises econômico-históricas de Chang no que se refere à qualidade do Estado como elemento crucial ao desenvolvimento. Para esses autores a meritocracia tem papel crucial na explicação do crescimento e do desenvolvimento dos países. Para esses autores é o sistema de mérito que permite ao Estado maiores graus de autonomia e capacidade técnica para implementar políticas públicas de interesse público na promoção do desenvolvimento.

---

<sup>12</sup> Conforme citado em Chang (2002, 48).

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é o de verificar o grau de aderência entre a implementação da meritocracia na Administração Pública e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>13</sup>. Para o indicador de meritocracia adotaremos os dados de Dahlström, Lapuente and Teorell (2011), em levantamento de dados referentes ao período entre 2008 e 2010 para uma lista de 97 países. A base conceitual usada pelos autores é a mesma elaborada por Evans and Rauch (1999), posteriormente consolidada por Peters and Pierre (2004), Dahlström (2009), Hollyer (2009), assim como pelo Quality of Government (QoG) Institute da Universidade de Gothenburg da Suécia, conduzido pelos professores de ciência política Jan Teorell, Marcus Samanni, Sören Holmberg e Bo Rothstein.

A hipótese a ser testada nesse trabalho é a de que graus mais altos de implementação da meritocracia impactam positivamente no nível de desenvolvimento humano dos países. As premissas assumidas são: 1) a meritocracia impacta na capacidade de atuação do Estado<sup>14</sup>; 2) a meritocracia impacta nos níveis de corrupção<sup>15</sup>; 3) os níveis de corrupção e de capacidade de atuação do Estado são determinantes para o desenvolvimento dos países<sup>16</sup>.

A primeira parte da dissertação, introdução, tratou das origens históricas do problema da captura do Estado por grupos de poder que buscam o benefício próprio em detrimento do interesse coletivo. Tratamos, rapidamente, da evolução da abordagem do problema no campo das ciências sociais, delimitando o objetivo, a justificativa e a hipótese do trabalho.

A segunda parte compreende a revisão literária e a fundamentação teórica que sustentam a análise dos dados, abordando os seguintes temas: 1) Conceito de Meritocracia nas Burocracias Modernas; 2) O Índice de Meritocracia - IM; 3) Corrupção Estruturada: Caçadores de Renda e Cargos de Indicação Política; 4) O Papel do Estado; 5) Estado e Desenvolvimento nos Países Ricos e na China; 6) Os *Think Tanks* e o Papel do Estado nas Democracias Modernas; 7) Meritocracia e Desenvolvimento; 8) O Índice de Desenvolvimento Humano –

---

13 O índice foi desenvolvido em 1990 pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, e vem sendo usado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD desde 1993 para a apresentação de seu Relatório de Desenvolvimento Humano que tem periodicidade anual. O IDH é composto basicamente por três variáveis: expectativa de vida e níveis de educação e renda.

14 Weber (1918 e 1978); Banco Mundial (1993 e 2003); Peters and Pierre (2004), Dahlström (2009), Hollyer (2009), Dahlström, Lapuente and Teorell (2011), entre outros.

15 Besley & McLaren (1993), Evans (1995), Banco Mundial (1997); Rauch and Evans (2000), Santos (2005), Hollyer (2009), entre outros,

16 Banco Mundial (1993 e 2003); Evans (1995); Evans and Rauch (1999 e 2000) Mauro (2002), entre outros.

IDH.

Na etapa seguinte é apresentada a análise dos dados que compõem tanto o IM quanto o IDH no grupo de países selecionados, assim como a metodologia que será usada para verificar o nível de correlação entre esses indicadores. Na última parte são apresentadas as conclusões.

## **2. Revisão de Literatura**

### **2.1 Conceito de Meritocracia nas Burocracias Modernas**

Como qualquer conceito relacionado às ciências sociais, a definição de meritocracia está sujeita a disputas entre diferentes visões paradigmáticas. E mesmo quando há consenso sobre seu significado, faz-se necessária a ressalva de que sua compreensão depende do conhecimento sobre suas condicionantes históricas e regionais. Em geral, sua definição está associada a uma forma de organização do Estado em que o esforço e às capacidades pessoais ganham precedência sobre critérios baseados no nascimento, na riqueza, no grupo social, na rede de relacionamentos pessoais ou na troca de favores.

Para Bobbio (2009), nas sociedades industriais modernas, essa concepção de organização social surge em virtude da função exercida pela escola, que permitiu que os méritos dos indivíduos, decorrentes das aptidões intelectivas, viessem constituir a base indispensável, conquanto nem sempre suficiente, do poder das novas classes dirigentes. “Postula-se, dessa forma, o progressivo desaparecimento do princípio da *ascription* (pelo qual as posições sociais são atribuídas por privilégios de nascimento) e a substituição desse pelo princípio do *achievement* (pelo qual as posições sociais são, ao invés, adquiridas graças a capacidade individual): a Meritocracia se apresenta precisamente como uma sociedade onde vigora plenamente o segundo princípio.”

Essa definição transformadora já estava presente nas idéias iluministas que fundamentaram a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão aprovada em 1789, pela Assembléia Nacional Constituinte da França revolucionária em seu art. 6º: “... podem ser igualmente admitidos a todas as dignidades, postos e empregos públicos, segundo sua capacidade e sem outra distinção que a de suas virtudes e inteligência”. Esse conceito, desde então aplicado ao contexto da Administração Pública tem sido discutido, questionado e

aprimorado, influenciando a evolução das burocracias modernas e até os textos constitucionais de muitos países.

No âmbito da Administração Pública e da Economia Política, o conceito de sistema de mérito consolidou-se em oposição ao conceito de sistema baseado em relações clientelísticas. A burocracia weberiana nasce em oposição ao Estado patrimonialista, no qual as rendas e o patrimônio da nação se confundiam com o as rendas e o patrimônio dos monarcas. Para Weber (1918) a principal diferença entre o Estado burocrático e o patrimonialista era que neste os funcionários assumem os cargos com base em critérios subjetivos e arbitrários, eles são tipicamente clientes de quem detém o poder e sua retribuição se dá em forma de benefícios em natureza ou dinheiro, não havendo distinção entre a pessoa e o cargo. Nesse contexto, a administração é considerada parte do patrimônio pessoal do detentor do poder. Essa era a forma de organização do Estado vigente entre as monarquias medievais, mas que ainda persiste nas práticas político-administrativas de muitas democracias modernas, em especial nos países em desenvolvimento, muitas vezes desvirtuando o interesse público.<sup>17</sup>

Nas economias industrializadas do ocidente, a constituição de burocracias weberianas deu-se ao longo dos séculos XIX e XX. Os elementos fundamentais para a compreensão desse modelo são a legitimidade para a investidura do poder e o funcionamento do aparelho administrativo. Suas principais características são: 1) existência de regras às quais se submetem todos os atores da vida social em sua relação com a Administração; 2) o poder da burocracia legitima-se a partir da separação entre o público e o privado, do estabelecimento de uma hierarquia com esferas de competência claramente definidas e da perenidade do funcionamento da máquina pública; 3) o pessoal empregado na estrutura administrativa tem com ela uma relação contratual, fundamentada em suas capacidades técnicas, constituindo quadros organizados em carreiras regulamentadas e consideram seu trabalho uma ocupação de tempo integral (Bobbio 2009).

Estas mudanças foram implementadas sobre as antigas estruturas patrimonialistas em momentos e circunstâncias históricas e culturais diversas. Modernamente os tipos de burocracia adotados nesses países, tem sido diferenciados, basicamente, em quatro grupos, segundo suas

---

17 O jornal paulistano Diário do Comércio mantém o site do “Museu da Corrupção”, que lista os grandes escândalos de corrupção que chamaram a atenção da mídia brasileira nos últimos 50 anos da vida política brasileira, com media de 20 desses episódios por década, desde o início dos anos 80. (<http://www.muco.com.br>)

tradições administrativas: escandinavos, germânicos, anglo-americanos e napoleônicos (Dahlström 2009). Diversos estudos demonstram que nos países de tradição napoleônica o grau de politização da Administração é significativamente mais alto, graças à grande quantidade<sup>18</sup> relativa de cargos de indicação política na composição dos gabinetes ministeriais (Cassese 1999; Page and Wright 1999; Rouban 1999, 2004; Suleiman 1975).

Nos países ricos ocidentais a consolidação desse modelo burocrático aconteceu de forma gradual até atingir seu ápice em meados do século XX. Durante os anos 80 e 90, a meritocracia começou a ser discutida menos como contra-ponto à corrupção ou à ineficiência e mais como ferramenta de implementação de diretrizes políticas, já que o pano de fundo desses sistemas é a democracia. São países em que o sistema de mérito é uma tradição; a incorporação de incentivos a produtividade e ao desempenho existe na maioria de suas organizações públicas; e, em muitos casos, um processo de concessão de maiores autonomias gerenciais, financeiras e orçamentárias foram implementadas.

Essas últimas reformas, geralmente associadas ao conceito de Nova Gerencia Pública (*New Public Management*), começam a ter seus efeitos avaliados e questionados, principalmente por terem politizado, talvez excessivamente, as estruturas burocráticas, fragilizado sistemas de mérito construídos com grande esforço político no passado (Dahlström, Lapuente and Teorell 2011). A quantidade de cargos de indicação política nesses países era, em muitos deles, de quatro a cinco vezes menor durante os anos 70 e 80 do que na primeira década do novo milênio<sup>19</sup>.

Entre as economias em desenvolvimento destaca-se o grupo dos chamados tigres asiáticos<sup>20</sup>, que constituíram burocracias com modelos de recrutamento meritocrático extremamente competitivos (Banco Mundial 1993; Evans and Rauch 1999). E há, ainda, o

---

18 Os dados de Dahlström (2009, tabela 3, página 15) mostram que, enquanto entre os países escandinavos a Suécia era o que tinha o maior número de indicados políticos em 2005 (média de 6,2 indicados políticos por ministério no Poder Executivo Central), entre os países de tradição napoleônica, a França tinha 22,6 indicados por ministério (2004), a Bélgica tinha 30,4 (2006) e a Itália tinha 34,6 (2007). Os países com menor nível de politização eram Dinamarca (0,8 em 2007), Finlândia (2,3 em 2007), Irlanda (2,5 em 2007), Nova Zelândia (2,7 em 2006) Reino Unido (3,5 em 2007), Holanda (3,5 em 2007), Canadá (3,8 em 2007), Noruega (4,2 em 2007) e Japão (4,6 em 2007). Em posição intermediária estavam Alemanha (10 em 2007), EUA (11,6 em 2004), Suíça (14,3 em 2007) e Austrália (14,8 em 2007).

19 Os dados de Dahlström (2009, tabela 3, página 15) mostram que em 1975 a Dinamarca tinha em média 0,2 indicados políticos por ministério do Poder Executivo Central (muitos dos ministros eram originários das carreiras do sistema de mérito), e alguns países tinham, em média, menos de dois indicados políticos por ministério como Suécia, Finlândia, Noruega, Irlanda, Nova Zelândia e Reino Unido. Mas há algumas exceções, como a Holanda que reduziu ainda mais o número de indicados políticos (de 3,75 por ministério em 1975 para 3,5 em 2007) e a Suíça que manteve os mesmos 14,3 em todo esse período.

20 Os quatro países que deram origem a expressão foram: Hong Kong, Coreia do Sul, Singapura e Taiwan.

grupo dos países caracterizados pelo modelo patrimonial, em que os níveis de politização da máquina pública são muito altos. Todas as burocracias modernas combinam diferentes graus de meritocracia e politização. O fortalecimento da meritocracia nos países em desenvolvimento tem sido defendido com a justificativa de que o excesso de indicações políticas nos serviços públicos desses países pode gerar ineficiência e corrupção, com graves conseqüências para o seu desenvolvimento econômico e social (Rauch 2000; Peters and Pierre 2004; Banco Mundial 1993, 1997 e 2003; Hollyer 2009). Alguns autores chegam a recomendar o uso do termo mérito como forma de se abreviar o entendimento sobre a proposta de construção do modelo de burocracia weberiana nos países em desenvolvimento (Horn 1995, 97; Banco Mundial 2003).

O conceito de meritocracia tem sido mais comumente utilizado pelos estudiosos da Ciência Política e da Administração Pública, adquirindo pleno significado quando visto em oposição ao conceito de politização, o que permite o estabelecimento de graduações entre esses dois pólos (Rauch and Evans 2000; Dahlström 2009; Dahlström, Lapuente and Teorell 2011). Mais recentemente, os estudos sobre a administração pública realizados na primeira década do novo milênio têm defendido o retorno a uma burocracia menos politizada e maior fortalecimento do sistema de mérito mesmo nos países ricos, que sempre tiveram níveis mais elevados de meritocracia quando comparados aos países em desenvolvimento ou emergentes (Suleiman 2003; Pollitt and Bouckaert 2004).

Esse movimento tem sido chamado de “redescoberta” da burocracia (Dahlström, Lapuente and Teorell 2011), ou de “terceira onda” (Evans, 1992; Evans and Rauch 1999; Hollyer 2009), levantando questões complexas como a definição de limites ideais entre a politização e a meritocracia, tanto no que se refere à hierarquia quanto à quantidade de cargos, de forma a garantir o funcionamento da estrutura do sistema de mérito, a transparência e o controle.

Nessa nova abordagem alguns aspectos da burocracia weberiana ganham destaque: a seleção pelo sistema de mérito, a existência de carreiras de Estado estruturadas e a compensação por meio de salários adequados. Assim, para todos esses autores, a meritocracia nasce dos princípios básicos da burocracia de Weber e torna-se parte essencial à capacitação do Estado para promover, principalmente, o desenvolvimento econômico. A “terceira onda” prioriza o desenvolvimento em um contexto histórico em que esse conceito incorpora

demandas importantes das sociedades democráticas modernas como: garantia tanto dos direitos individuais quanto sociais do cidadão; transparência e controle social dos atos públicos; garantia da autonomia e da eficiência da máquina pública; participação mais ampla da sociedade no estabelecimento das prioridades do Governo.

Importante lembrar que o conceito de burocracia não é utilizado exclusivamente para designar os princípios weberianos de Administração Pública. Por vezes é utilizado em referências ao excesso de formalismo. A burocracia institucionalizou-se na linguagem comum para designar a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo e a ineficiência em grandes organizações públicas e privadas (Bobbio 2009). Esse não é o conceito usado pelos autores estudados nesse trabalho. E o conceito de meritocracia afasta essa ambigüidade, mesmo na linguagem popular.

Meritocracia é uma burocracia weberiana por excelência no que se refere aos processos seletivos (meritocráticos) e de retenção e premiação dos servidores mais qualificados (carreiras estruturadas e com remuneração adequada).

## **2.2 O Índice de Meritocracia - IM**

No anos 80 e 90 alguns estudos buscaram mensurar níveis de politização nas burocracias civis com diferenças de interpretação e definição. No década de 90, Evans and Rauch (1996 e 1999) estruturaram o entendimento de que o modelo de contratação para o serviço público oferecia grandes vantagens como indicador de classificação das burocracias públicas, permitindo a geração de uma “escala weberiana” entre um conjunto de 35 países em desenvolvimento. Essa metodologia agrega informações que tentam determinar, não apenas os níveis de recrutamento meritocrático, mas também o grau de previsibilidade, estabilidade e recompensas nos sistemas de carreiras para os servidores públicos.

Importa ressaltar que os dados são obtidos por meio de questionários enviados a especialistas, o que lhes confere um grau de subjetividade. Essa é uma característica comum em indicadores de governança, que são baseados em percepções. Seu uso tem se consolidado por uma série de razões, inclusive pelo fato de que, em muitos casos, ele pode ser mais efetivo até do que os dados baseados em fatos objetivos disponibilizados por fontes oficiais, conforme

argumenta o Banco Mundial (2010, 18): *we note that even when objective or fact-based data are available, often such data may capture the de jure notion of laws “on the books”, which often differs substantially from the de facto reality that exists “on the ground”*. Contudo, o cruzamento das respostas obtidas por especialistas acadêmicos ou oriundos de diversas instituições públicas e privadas, além do uso de recursos estatísticos, pode reduzir esse grau de subjetividade a níveis considerados aceitáveis.

Peters and Pierre (2004) ajudaram a consolidar a abordagem teórica de Evans and Rauch, usando uma definição básica que entende a politização do serviço público civil como a adoção de critérios políticos para substituir critérios baseados no mérito para a seleção, retenção, promoção, premiação e disciplina dos membros do serviço público. Os estudos mais recentes no campo da Administração Pública tem adotado essa metodologia, que se fundamenta na teoria e nos conceitos weberianos de burocracia.

A forma de contratação do *staff* tinha significativa importância para a concepção do Estado burocrático weberiano, reconhecendo a relação de conflito entre o mundo da política e o da boa administração: *“Historical reality involves a continuous, though for the most part latent, conflict between chiefs and their administrative staffs for appropriation and expropriation in relation to one another”* (Weber 1978, 264). Para a grande maioria dos especialistas em análise comparativa da administração pública entre países, o aspecto mais significativo para a caracterização do tipo de burocracia tem sido a categorização entre as burocracias compostas predominantemente por indicações políticas, chamadas “patrimonialistas”, e as que se organizam em sistemas administrativos bem regulamentados, com processos seletivos meritocráticos (Evans and Rauch 1999; Olsen 2008).

Muitos trabalhos tem usado escalas que mostram o percentual de indicados políticos dentro do quadro de pessoal da Administração (Banco Mundial 1997 e 2009; Evans and Rauch 1996 e 1999; Rauch and Evans 2000; Peters and Pierre 2004; Dahlström 2009; entre outros). Para Hollyer (2009), indicação política e meritocracia caracterizam os dois pólos atrativos das burocracias; sendo que “nas clientelísticas, os gabinetes são geralmente comprados, enquanto que na outra os servidores são selecionados por meio de avaliação meritocrática”.

Politização ou Meritocracia tem sido relacionados com uma estrutura de incentivos que vai além da forma de acesso aos cargos públicos. Nessa abordagem o comportamento

de “busca de rendas” (rent-seeking), que é comumente usado para explicar os desvios de conduta e a corrupção, assim como a importância da qualidade da burocracia para a implementação de políticas de longo prazo, implicam que o sistema de mérito precisa ser considerado ao longo de todo o período em que o cargo público é ocupado. Os agentes públicos “têm suas ações limitadas por regras e por um sistema de incentivos que geram determinados resultados. Assim, se a profissionalização e a eficiência figurarem entre o rol dos valores compartilhados por sua comunidade, também agirão de acordo com essa restrição” Santos (2005, 84).

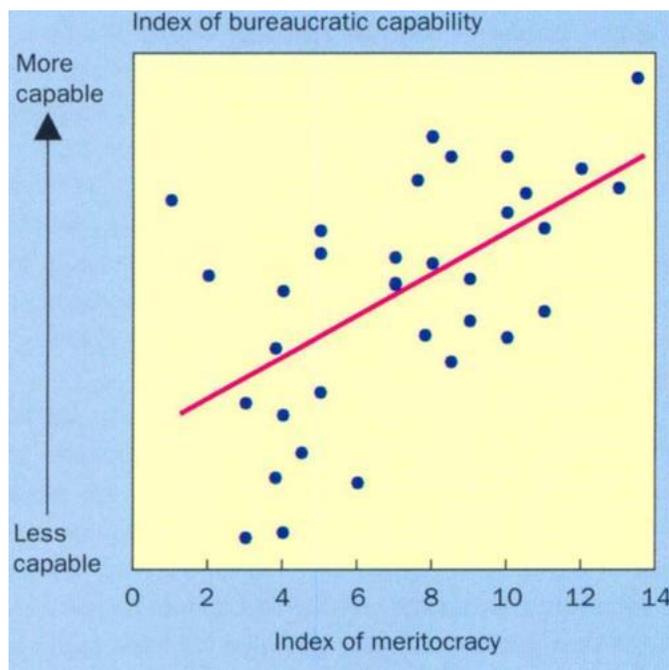
Na composição de indicadores relacionados a uma base teórica e metodológica que incorporava conceitos tanto da ciência política quanto da economia, Evans and Rauch (1999) usaram três variáveis-chave<sup>21</sup> para a definição do indicador de qualidade da burocracia: recrutamento meritocrático, oportunidades de crescimento dentro da carreira, e nível remuneratório desses servidores. Com esses parâmetros e a base de dados obtida junto a 126 especialistas dos 35 países, no período entre 1970 e 1990, obtiveram o índice de meritocracia, que foi contraposto aos dados sobre crescimento econômico. O estudo demonstrou uma forte correlação entre os índices de meritocracia e de crescimento econômico ( $r = .67$ ;  $p < .001$ ), independentemente dos efeitos de outras variáveis clássicas associadas ao crescimento: como capital humano e estoque de capital pré-existente (variáveis de controle).

Essa metodologia foi adotada pelo Banco Mundial em seu “*World Development Report 1997: The State in a Changing World*”<sup>22</sup> por considerá-la mais completa do que os modelos que se restringem ao critério dos salários para explicar a formação de uma burocracia capaz e motivada. O Relatório argumenta que um quadro de pessoal com essas características é a “força vital” (*lifeblood*) de um Estado efetivo. Para ilustrar a importância da meritocracia na capacidade de atuação da máquina pública o estudo reproduz os resultados de uma regressão de Evans and Rauch (1996) que compara o índice de meritocracia com o índice de capacidade da burocracia.

---

21 Evans & Rauch (Time-series: Country constant, N: 34) (Cross-section: Questions cover the 1970-1990 period, N: 34) [http://weber.ucsd.edu/~jrauch/research\\_bureaucracy.html](http://weber.ucsd.edu/~jrauch/research_bureaucracy.html) (Rauch and Evans 2000).

22 Disponível em:  
[http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world\\_development\\_report\\_1997/chapter\\_5\\_building\\_institutions\\_capable\\_public\\_sector#WB.0-1952-1114-6.part3.ch5.sec5.fig5-5](http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/chapter_5_building_institutions_capable_public_sector#WB.0-1952-1114-6.part3.ch5.sec5.fig5-5)



O Quality of Government (QoG) Institute<sup>23</sup>, da Universidade de Gothenburg na Suécia, por considerar que os indicadores de Evans e Rauch oferecem grande vantagem para os estudos no campo da qualidade das burocracias, facilitando comparações entre países, mantém e disponibiliza banco de dados tanto com os resultados encontrados pelos autores para os 35 países em seu trabalho de 1999, quanto as informações mais recentes de Dahlström, Lapuente and Teorell (2011) para 97 países. Esses últimos argumentam que a análise factual-histórico-teórica permite concluir que há fortes razões para se acreditar que as estruturas burocráticas têm importantes efeitos sobre avanços políticos, econômicos e sociais.

Os autores reforçam a argumentação teórica da “escala weberiana” de Evans and Rauch (1999), adotando a percepção conceitual de substituição entre meritocracia e politização. Seu trabalho sugere que as pesquisas comparativas no campo da Administração Pública usem como indicador chave da meritocracia uma composição de variáveis que considerem os seguintes aspectos: recrutamento meritocrático e exames formais, *vis-à-vis* a

23 O Instituto conduz e promove pesquisas sobre as causas, conseqüências e a natureza da boa gestão e “Qualidade do Estado”, ou seja, entidades governamentais que sejam úteis, confiáveis, imparciais, livres de corrupção e competentes. (<http://www.qog.pol.gu.se/>)

quantidade de indicações políticas; promoções com base em decisões internas e em parâmetros de longo prazo na carreira; salários competitivos; e proteções especiais de uma legislação trabalhista específica para o serviço público.

Tendo estabelecido teoricamente esses parâmetros, Dahlström, Lapuente and Teorell (2011) conduziram pesquisa entre os anos de 2008 e 2010, consolidando dados qualitativos obtidos junto a 973 acadêmicos registrados em redes internacionais de Administração Pública (como por exemplo: NISPACEE, EGPA, EIPA, SOG, CLAD, ICAP, ISEAS e CAPAM) sobre 126 países, dos quais puderam extrair dados suficientemente confiáveis para compor uma lista com o índice de meritocracia para um grupo de 97 países em 2010. Essas informações foram contrapostas a outras fontes disponíveis de bases de dados sobre conjuntos de países (como dados do Banco Mundial e estudos de casos específicos mais aprofundados) para garantir maior grau de confiabilidade. Assim, os autores puderam criar um ranking com um índice que varia entre 0 (nível mais baixo de presença das características essenciais à “escala weberiana”, ou índice de meritocracia) e 7 (nível máximo).

Nos apoiaremos na teoria da “escala weberiana” de Rauch and Evans (1996) e na base de dados do “The Quality of Government Expert Survey 2010 – A Report” elaborado e disponibilizado pelo The Quality of Government Institute da Universidade de Gothenburg, para compor o nosso ranking do Índice de Meritocracia<sup>24</sup>.

### **2.3 Corrupção Estruturada: Caçadores de Renda e Cargos de Indicação Política**

A expressão rent-seeking foi usada pela primeira vez por Krueger (1974), para explicar o comportamento de agentes que buscam a obtenção de renda fora do sistema de regras legal. Mas o conceito foi formalmente explicado por Gordon Tullok (1967) para estabelecer sua relação com a formação de monopólios. Nos estudos mais recentes sobre economia política, rent-seeking é entendido como um comportamento em que um indivíduo ou grupo de pessoas gasta recursos para ampliar sua renda sem a correspondente geração de riqueza, simplesmente aumentando sua participação em um montante limitado; por meio de influência, fraude ou qualquer outra forma de captura das decisões de Estado. O efeito final desse processo é a

---

<sup>24</sup> Os questionários usados pelo The Quality of Government Institute da Universidade de Gothenburg para a composição dos indicadores que formam o Índice de Meritocracia (Index of Professionalism) estão disponíveis no anexo do item 6.3 deste trabalho, assim como no sítio eletrônico do Instituto, em: (<http://www.qog.pol.gu.se>).

redução da riqueza total disponível e a concentração da renda na mão dos *rent-seekers* ou caçadores de renda.

O Banco Mundial (2009, 12) entende “*rent-seeking* como sendo a atuação do agente público em benefício próprio, com prejuízo do cumprimento de seu dever funcional”. Mas essa Instituição argumenta, também, que a criação de oportunidades para a manifestação do comportamento caçador de renda está no pilar das burocracias patrimonialistas, capturadas pelas elites locais. Em muitos casos, a proposição de reformas que aumentem a independência da máquina pública encontra fortes resistências dessas elites, que comandam, ocupam e se beneficiam de um arranjo político-administrativo que define a ocupação de cargos chave na Administração (Banco Mundial 2003).

Muitos autores que têm buscado um aprofundamento sociológico, cultural, histórico e, principalmente, político que argumentam que uma abordagem mais ampla permite um entendimento mais complexo do comportamento de busca de renda nas relações de poder entre atores privados e públicos. Esses estudos têm incorporado ao debate, não de forma homogênea, questões indissociáveis ao tema da corrupção como: diferenciação entre Estado e Governo<sup>25</sup>, os níveis de implementação da burocracia weberiana, funcionamento e qualidade da máquina pública, relações de poder nas sociedades modernas e aspectos culturais que influenciam todas essas variáveis, assim como a análise histórica sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento.

Essas abordagens criam condições para que possamos entender melhor o fenômeno dos caçadores de renda tanto pelo lado da opressão estatal sobre os cidadãos quanto da captura do Estado por grupos privados de poder. Esses estudos incorporam à análise econômica conceitos como clientelismo, nepotismo, cargos de indicação política e patrimonialismo para explicar a corrupção. Algumas análises de casos demonstram claramente que, muitas vezes, a mesma pessoa ou grupo de poder (organizado em uma rede de relacionamentos pessoais) podem condensar os dois lados da corrupção: o público e o privado.

Evans (1995) identifica, em seus estudos de casos, dois tipos de Estado, com base no conceito weberiano de burocracia: o “Estado predatório” (Zaire) e o “Estado

---

<sup>25</sup> O termo Governo, por exemplo, adquire conceitos distintos no mundo da economia e no da ciência política, facilitando a confusão de significados, que pode empobrecer os argumentos.

desenvolvimentista” (Japão, Coréia do Sul, Taiwan). Enquanto no primeiro predominam as indicações políticas, no segundo prevalece o modelo de burocracia meritocrática. Para ele, em um Estado predatório, a elite dominante preocupa-se com o bem-estar do cidadão comum da mesma forma que o faz um predador em relação a sua presa. Já no Estado desenvolvimentista ganha força a implementação de políticas relacionadas com o interesse coletivo. Em posição intermediária, entre esses dois extremos, o autor apresenta os casos de Brasil e Índia.

Tanto Evans (1995) quanto Hollyer (2009), ao tratarem da força desse elo entre indicações políticas e corrupção na formação de “estados predatórios”<sup>26</sup>, transcrevem as palavras do ex-ditador do Zaire Mobutu Sesse Seko<sup>27</sup>, “Everything is for sale, every-thing is bought in our country. In this traffic, holding any slice of public power constitutes a veritable exchange instrument, convertible into illicit acquisition of money or other goods.”<sup>28</sup> Neste contexto, a teoria dos caçadores de renda ajuda a explicar o papel das indicações políticas no processo de loteamento e captura do Estado, facilitando decisões completamente desconectadas do interesse coletivo nacional.

No Brasil, argumenta Evans, o uso extensivo de critérios políticos em lugar da contratação via sistema de mérito, cria uma burocracia em que alguns “bolsões de eficiência” (onde a meritocracia predomina) estão cercados por “um mar de normas clientelistas tradicionais”, montado pelas oligarquias regionais. Essa circunstância faz com que mesmo essas ilhas de modernidade sejam sempre ameaçadas por interesses políticos e dependam de uma decisão firme da presidência da república pra manter sua integridade (Evans 1995, 61 e 62). Mauro (2004, 16), ao analisar as condições que fazem com que alguns países se vejam presos em ciclos viciosos de corrupção e baixo crescimento econômico, explica que os caçadores de renda e a corrupção se retroalimentam: “*when corruption is wide-spread, individuals do not have incentives to fight it even if everybody would be better off without it.*”

Práticas como o clientelismo e o nepotismo têm origens em uma tradição organizacional, por isso seu *modus operandi* e significado já estão no domínio da linguagem comum. A constituição de redes de fidelidades pessoais afirma um clientelismo que coloca

---

26 Conceito usado por Evans (1995).

27 Seu nome era Mobutu Sese Seko Nkuku Ngbendu wa Za Banga e significava em português: O Todo Poderoso Guerreiro que, Por Sua Força e Inabalável Vontade de Vencer, Vai de Conquista em Conquista, Deixando Fogo em Seu Rastro. O nome de batismo era Joseph Desiré Mobutu.

28 Citado por Evans (1995, 46); Banco Mundial (2009, 12).

acima dos cidadãos os políticos de profissão, que distribuem toda sorte de ajuda pública: cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc (Bobbio 2009). Mas como qualquer aspecto da vida em sociedade essa cultura organizacional é viva e sofre mudanças que acompanham a evolução do pensamento de cada época.

Fernandes (1995) sustenta que nas sociedades subdesenvolvidas institucionalmente, a corrupção é estrutural e permeia grande parte da vida pública e privada. Para o professor, a grande diferença entre essas sociedades e as que são institucionalmente desenvolvidas está na hegemonia ou não de relações clientelísticas dentro do Estado. Apesar disso, mesmo as sociedades que implementaram a meritocracia correm sempre o risco da “flexibilização” dos conceitos weberianos, levando à politização de suas instituições, como argumentam alguns autores (Peters and Pierre, 2004; Dahlström, 2009) e conforme verificaremos nos dados do IPS<sup>29</sup> apresentados no final deste sub-capítulo.

Para Fernandes, a corrupção está relacionada a “escolhas racionais compelidas por um conjunto de incentivos presentes em sociedades subdesenvolvidas institucionalmente, que não desenvolveram estoques mínimos de capital moral, social e de regras que as colocassem longe de relações distributivas pré-capitalistas (regras mais pessoais e menos meritocráticas) e muitas vezes disfuncionais do ponto de vista do progresso social e econômico”. Para ele, quando não há critérios meritocráticos, o nepotismo e a pessoalidade estruturam o patrimonialismo na burocracia.

Ainda tratando do caso brasileiro, Santos (2005, 81) descreve essa simbiose entre a evolução das relações sociais e a persistência ou superação de certas práticas político-administrativas. Para ele a vertente mais crítica da corrupção é “o nepotismo, nascido e cevado em uma base social que faz pouca diferença entre o público e o privado, presente na história brasileira desde a época de Colônia, reforçada com as práticas coronelistas no início da República e, mesmo atualmente, após tantos ciclos de autoritarismos e redemocratizações, continua a ser manchete de noticiários e razões para vergonha e indignação de diversos segmentos na Administração Pública e na Sociedade, especialmente os comprometidos com a gestão pública profissionalizada.”

---

<sup>29</sup> Institute for Policy Studies – IPS, sediado nos Estados Unidos da America.

Em abril de 2007, veio à tona o escândalo do “Bilionário Leilão de Cargos”<sup>30</sup>, onde os partidos da coalisão de Governo disputavam espaço no Executivo como condição da garantia de seus votos e apoio político no Congresso Nacional. O Deputado Severino Cavalcante chegou a declarar na época seu interesse pela Petrobrás: “O que o Presidente me prometeu foi aquela diretoria que fura poço e acha petróleo. É essa que eu quero.” Severino evidenciou a estrutura de relações políticas que define o preenchimento de muitos dos cargos de livre nomeação na Administração Pública brasileira. A exposição de outras práticas de corrupção dentro da própria Câmara dos Deputados, a indignação popular e a repercussão midiática acabaram favorecendo o afastamento de Severino da Presidência da Câmara naquele ano. O deputado virou símbolo dessa dicotomia entre o antigo (clientelismo patrimonialista) e o novo (as cobranças da sociedade brasileira moderna).

Tem sido comum a percepção de que o uso clientelista dos cargos públicos, especialmente nas áreas de contratos e regulação econômica, tem sido peça chave na montagem de esquemas de privilégios ou desvio de verbas, seja para o financiamento de partidos ou o enriquecimento pessoal. Esses recursos podem ser usados para impulsionar campanhas eleitorais em anos seguintes, solidificando o ciclo vicioso. Para Hollyer (2009, 3) “esses sistemas de indicações políticas, ou *patronage*, permitem ao Governo uma vantagem eleitoral sobre os partidos concorrentes, especialmente quando há disputas acirradas”. Argumentos similares tem sido desenvolvidos para explicar esse fenômeno na América Latina (Geddes 1999), nos Estados Unidos (Lewis 2008) e no leste asiático (Evans 1995, Haggard 1990)<sup>31</sup>, evidenciando esse mecanismo de captura do Estado por grupos privados.

No Brasil, o deputado Cleto Falcão, líder do partido do governo do Presidente Collor na Câmara dos Deputados e um dos principais articuladores de sua campanha eleitoral, revelou em entrevista veiculada pela Globo News em 2009<sup>32</sup> como o processo de captura do Estado foi articulado naquele período. O Deputado explicou como era feita a negociação com os

---

<sup>30</sup> Revista Época, de 16 de abril de 2007, “O Bilionário Leilão de Cargos” que tratava, entre outros temas relacionados, da disputa por cargos na Petrobrás: “Para gerir seu orçamento anual de R\$ 23,5 bilhões, a escolha do ocupante do cargo deveria se basear principalmente em dois critérios: competência técnica e passado limpo. Não é isso o que ocorre em Brasília. A definição deverá se dar por vínculos políticos e partidários. Uma disputa acirrada está em curso entre PT e PMDB, os dois principais partidos da coalisão montada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para assegurar apoio político ao Governo no Congresso.”

<sup>31</sup> Conforme citado por Hollyer (2009, 3)

<sup>32</sup> Entrevista veiculada pela Globo News em 2009, reprisada em setembro de 2011. Transcrição integral do conteúdo em: (<http://g1.globo.com/platb/geneton/2009/11/07/cleto-falcao-descreve-na-globonews-operacao-de-guerra-montada-para-esconder-o-filho-que-o-candidato-fernando-collor-teve-fora-do-casamento-o-pessoal-do-pt-nao-teve-competencia-para-localizar-o-meni/>)

empresários que apoiavam a candidatura: “Collor vai ser presidente e se você doar 1 milhão de dólares, você vai ser ouvido. Se doar 2 milhões, você vai ser ouvido e vai opinar. Mas se der 3 milhões, você vai ser ouvido, vai opinar e vai indicar”. Segundo Cleto Falcão, foram arrecadados 130 milhões de dólares, dos quais 52 milhões restaram como sobra de campanha.

Ackerman (1999) ressalta a importância de um Estado bem estruturado (com redes de leis, regulamentações e sistemas políticos que respondem ao interesse coletivo) para evitar ou reduzir o impacto dos caçadores de renda nos índices de corrupção dos países. A autora compara o comportamento de corporações multinacionais atuando em países ricos e em países emergentes, para explicar que o custo relativo da corrupção influencia o padrão ético e as decisões dos executivos. Muito antes, (Baumhart, 1961) já havia mostrado que as decisões dos executivos está mais orientada para o lucro do que para compromissos éticos e morais. Em sua pesquisa “58% dos executivos entrevistados reconheceram que ofereceriam subornos a servidores públicos estrangeiros em troca de um contrato”.<sup>33</sup> Vários estudos encontraram resultado similar (Brenner and Molander, 1997; Vitell and Fetervand, 1987)<sup>34</sup>.

A autora apresenta argumentos para explicar que as corporações internacionais tendem a adotar sempre o comportamento caçador de renda e que, nos países em desenvolvimento, encontram estruturas de aparelhamento do Estado e aliados locais que facilitam sua atuação na obtenção de contratos, concessões e privatizações. Para Ackerman, esse tipo de corrupção, chamada de “grande corrupção”, pode solapar o funcionamento do Estado e reduzir a eficiência produtiva, com impacto destrutivo nos sistemas político e econômico dos países. Um dos efeitos importantes da grande corrupção é o endividamento dos países sem a correspondente manutenção ou construção de infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento de longo prazo.

A argumentação de Ackerman (1999) sobre a índole da grandes corporações; a teoria de Evans and Rauch (1999), sobre a importância da meritocracia para aumentar a autonomia do Estado e reduzir os níveis de corrupção; e os dados obtidos por (Dahlström 2009) mostrando que, entre os países ricos, há níveis crescentes de politização das máquinas públicas nas últimas décadas (sendo que os EUA e os países de tradição napoleônica têm níveis consideravelmente mais altos de politização), fortalece a percepção de alguns institutos de pesquisa e acadêmicos

---

33 Conforme citado por Ackerman (1999, 37)

que defendem que a atual crise financeira é exemplo inequívoco dos prejuízos que a captura das decisões de Estado por agentes caçadores de renda pode trazer ao desenvolvimento econômico.

A organização Public Citizen<sup>35</sup> divulgou estudo “Jus Not Us: Wall Street’s “Two Cents” on Pay Rule: Self-Preservation, Not Principle”<sup>36</sup> (2011, 4), informando que as empresas do setor financeiro nos EUA gastaram US\$ 242,2 milhões em 2010 para fazer *lobbying*<sup>37</sup> com o objetivo de influenciar o processo de elaboração da reforma regulatória do setor: “contrataram 712 lobistas, dos quais 387 eram ex-servidores do Poder Executivo ou do Congresso...” e “...454 relataram ter contatado, pelo menos uma das sete agências reguladoras do setor com o objetivo específico de formular regras sobre pagamento baseado em incentivos” para os CEOs do setor. O relatório informa que essas empresas ainda gastaram mais US\$ 15,6 milhões com campanhas políticas em 2010.

O Institute for Policy Studies – IPS<sup>38</sup> (2011, 2) também divulgou relatório sobre o poder de influência das grandes corporações sobre formuladores de leis e instituições de regulação econômica nos EUA, revelando os seguintes dados: “Das 100 maiores corporações, 25 gastaram mais recursos remunerando seus CEOs do que pagando impostos, 20 gastaram mais fazendo lobby (inclusive para definir critérios que relacionam isenção fiscal à remuneração de CEOs) do que pagando impostos, e 18 gastaram mais com campanhas políticas do que pagando impostos.” Apenas a General Electric GE e a Boeing juntas gastaram mais de US\$ 62,6 milhões para influenciar politicamente as decisões do Governo, das agências e dos servidores do Estado americano.<sup>39</sup>

O IPS (2011, 3,6 e7) informa que “no ano em que o Presidente Republicano Dwight Eisenhower foi eleito (1952), a participação efetiva das corporações na arrecadação federal era de 52,8%. No último ano foi de apenas 10,5%”. A expectativa para 2011 é de 9%, o que tem

---

<sup>35</sup> **Public Citizen** é uma organização não governamental focada em controle social dos poderes Executivo e Legislativo nos Estados Unidos, com sedes em Washington, D.C., e Austin, Texas. (<http://www.citizen.org/>)

<sup>36</sup> Estudo publicado em 21 de julho de 2011, disponível na página da Public Citizen (<http://www.citizen.org/just-not-us>)

<sup>37</sup> O lobby nos EUA é legalizado e regulamentado, permitindo maior transparência sobre a atuação dos lobistas e dos grupos que representam. Isso, contudo, não significa que não possa haver subornos mascarados em contratos de consultoria ou pagamentos feitos em paraísos fiscais, que estão fora da jurisdição dos órgãos de controle daquele País. São inúmeros os casos de conhecimento público. Um exemplo é o da multinacional Monsanto, que reconheceu o uso dessa prática publicamente em alguns países, explicando que “Bribes were falsely entered in the books as “consultancy fees””. (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4153635.stm>)

<sup>38</sup> “**Executive Excess 2011: The Massive CEO Rewards for Tax Dodging**” publicado pelo Institute for Policy Studies. ([http://www.ips-dc.org/reports/executive\\_excess\\_2011\\_the\\_massive\\_ceo\\_rewards\\_for\\_tax\\_dodging/](http://www.ips-dc.org/reports/executive_excess_2011_the_massive_ceo_rewards_for_tax_dodging/))

<sup>39</sup> O estudo traz as tabelas com os dados detalhados sobre a atuação e os custos de cada uma das 100 maiores corporações.

deixado o peso do Estado americano a ser suportado pelos trabalhadores (públicos e privados) e pelos pequenos negócios. Em contra-partida o Estado americano subsidia a construção de infraestrutura necessária à operação dessas empresas e até a formação acadêmica para vários de seus CEOs, informa o documento. O estudo analisa como essa circunstância tem impactado na concentração da renda nos EUA: “a distância entre a renda média dos CEOs e dos trabalhadores subiu de 263 para 1, em 2009, para 325 para 1 em 2010. O estudo conclui que “o sistema de tributação nos EUA funciona apenas para os grandes executivos, para nenhum outro setor da sociedade”.

Em entrevista publicada na revista Carta Capital<sup>40</sup> os Professores Delfim Neto (DN) e Luiz Gonzaga Belluzzo (LGB) argumentam, sobre a crise de 2008-2011, que os mecanismos de controle do setor financeiro nos EUA, construídos após a crise de 1929, e que deram estabilidade relativa ao sistema financeiro até a crise de 2008, foram desconstruídos, especialmente nos anos 90, sob a Administração Clinton. Para os professores, esse processo foi feito por intermédio da captura das decisões de Estado pelas corporações do setor financeiro. Como solução ao problema, Neto argumenta em favor de um Estado forte e independente, acrescentando que a ausência dessas condições pode oferecer grave risco ao crescimento econômico e à democracia:

“Carta Capital: Mas por que a política não consegue reagir?

LGB: Porque na verdade ela foi capturada pelo sistema financeiro. Veja no Congresso dos Estados Unidos. Quase todos tiveram suas eleições financiadas pelo setor. Então criaram uma lei ineficaz...

DN: A lei (*Dodd-Frank*) é tão extensa que ninguém tem a menor esperança que ela venha a ser posta em prática...

DN: É um processo muito grave, com consequências funestas até para o sistema de economia de mercado. Para funcionar, a economia de mercado precisa de um Estado indutor forte e suficientemente independente para controlá-la. Se, por esse mecanismo, que é visível, o

---

<sup>40</sup> Artigo do jornalista Sérgio Lirio “Keynes no mesmo caminho de Marx” publicado em 23 de agosto de 2011 no site da revista, assim como na edição em papel de 19 de agosto de 2011. Disponível no site da revista em: (<http://www.cartacapital.com.br/economia/%E2%80%98keynes-sofre-o-mesmo-destino-de-marx%E2%80%99>)

sistema financeiro em um primeiro momento se apropria da economia real e depois do Legislativo, a democracia fica em risco.”

Os dois professores, assim como Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado<sup>41</sup>, questionam a legitimidade da atuação de muitos bancos centrais, que têm desvinculado a gestão da política monetária de suas implicações para o crescimento econômico e para a geração de empregos:

“LGB: Quando se lê sobre as reuniões de diretores do Banco Central com os economistas de mercado, fica clara a capacidade destes economistas, não tenho nada contra eles, de submeter o BC a um consenso construído a partir de uma certa perspectiva, uma certa visão das coisas. Na verdade, no mundo todo, os bancos centrais são capturados pelos mercados financeiros. Esse é um dos componentes da crise.”

Em artigo recente, Chang (2011) explica que as teorias que tem sido aplicadas e recomendadas para a superação da crise financeira carecem do acompanhamento dos dados históricos que as poderiam sustentar ou, como defende o autor, servir de justificativa para repensá-las. Para ele o problema é mais de falta de demanda nas economias avançadas, logo políticas recessivas só iriam agravar o problema no longo prazo, já que tendem a reduzir também a arrecadação de impostos e a capacidade dos países de honrar seus compromissos. Seu argumento é de que os profundos cortes nos gastos do Estado com políticas de bem estar social estaria descolada da análise histórica a respeito de seus impactos e mesmo da visão de longo prazo do próprio mercado sobre as perspectivas de sua eficácia:

*“No, the view that welfare spending is anti-growth is unwarranted. For example, using World Bank data it is possible to show that Scandinavian countries, despite having welfare states more or less double the size of that in the U.S. (as proportions of GDP), have grown faster than the U.S. throughout the post-World War II period. Even after 1990 (1990-2008), when the U.S. was supposed to have entered an economic renaissance (well, at least until the 2008 crisis), the two fastest growing economies, in per capita terms, in the core OECD group were Finland (2.6%) and Norway (2.5%), with the U.S. notching up only 1.8%, tied with Sweden. If we count only the 2000s (2000-2008), the growth rates of Sweden (2.4%)*

---

<sup>41</sup> Os depoimentos de Furtado e Tavares estão registrados no documentário "O longo amanhecer - cinebiografia de Celso Furtado", do diretor José Mariani, de 2007.

*and Finland (2.8%) were far superior to that of the U.S. (1.8%). (Chang, 2011)<sup>42</sup>*

Conforme demonstram os dados apresentados por Dahlström (2009) o processo de flexibilização e “enfraquecimento” da meritocracia nos países ricos começou com a “nova gerência pública” nos 80 e 90. São inúmeros os autores que relacionam o fortalecimento da meritocracia à redução do comportamento caçador de renda e da corrupção, especialmente da chamada “grande corrupção”. Mesmo estudiosos que se contextualizavam teoricamente em um ideário que defendia a redução dos dispêndios com pessoal na máquina pública, acabaram formalizando modelos nos quais a valorização salarial dos servidores em áreas estratégicas do Estado era aspecto importante do combate ao comportamento caçador de renda.

Besley & McLaren (1993) analisaram a relação entre o nível dos salários e o incentivo à corrupção na área da coleta de tributos. Eles desenvolveram um modelo em que há três tipos de regimes de remuneração: no primeiro os servidores são remunerados com valores equivalentes aos pagos na iniciativa privada para atividades similares e é chamado de “reservation wage”; no segundo os salários são mais altos apenas o suficiente para evitar o pagamento de subornos, chamado de “efficiency wage”; e no terceiro os salários são mais baixos do que as oportunidades disponíveis no mercado de trabalho, criando um quadro de servidores onde só há incentivo à permanência dos desonestos: “capitulation wage”.

Santos (2005, 84) argumenta que os caçadores de renda podem ser encontrados “tanto no setor privado quanto no setor público, lembrando que todo agente, privado ou público, agirá de acordo com princípios privados e, em se encontrando a possibilidade, tentarão transferir renda de outros setores da sociedade. Isto não significaria dizer que os agentes públicos quebram as regras do jogo, mas que têm suas ações limitadas por regras e por um sistema de incentivos que geram determinados resultados. Assim, se a profissionalização e a eficiência figurarem entre o rol dos valores compartilhados por sua comunidade, também agirão de acordo com essa restrição.”

Hollyer (2009) usou o indicador de recrutamento meritocrático de Rauch e Evans (2000) em contraposição a dois índices de corrupção, também usados por esses autores. A expectativa de que países com altos níveis de corrupção estão associados ao uso frequente de

---

<sup>42</sup> Publicado no dia sete de agosto pelo The Wall Street Journal. <http://blogs.wsj.com/source/2011/08/07/five-false-premises-about-economic-recovery/>

clientelismo é confirmada tanto na comparação com o *Country Risk Guide* (ICGR) quanto com o *Business International Corruption Índice*. Um corolário desse modelo é que “*greater levels of corruption will be associated with the more frequent use of patronage. Higher levels of bureaucratic rent-seeking increase the value of offers made by candidates for office to the government under patronage. Under merit-selection, rent-seeking does not produce any such ancillary benefits*” (Hollyer 2009, 7 e 10).

A teoria dos caçadores de renda consolidou-se como ferramenta útil para explicar escolhas políticas que levam ao loteamento político do Estado e à corrupção. Nosso objetivo neste capítulo foi o de apresentar alguns dos argumentos e fatos que ajudam a explicar como o excesso de cargos públicos abertos às indicações políticas possibilitam a estruturação e a propagação da corrupção, grande ou pequena, influenciando de forma decisiva no modelo de desenvolvimento dos países e na qualidade de vida dos povos.

## **2.4 O Papel do Estado**

Esse é um tema que tem ocupado a mente de grandes pensadores desde muito tempo antes do surgimento do Estado moderno. De Confúcio, na antiga China, a Aristóteles, no centro político do ocidente clássico, muitos são os escritos sobre como o Estado pode promover a grandeza ou a ruína de suas sociedades. Na segunda metade do século XX surgiram as principais teorias que têm influenciado as decisões políticas da atualidade. Mais recentemente, a ascensão da China como uma das maiores economias do mundo, deu mais visibilidade aos estudos relacionados à teoria dos Estados Desenvolvimentistas, que originou a “terceira onda”<sup>43</sup> de estudos sobre a “redescoberta” da burocracia weberiana.

Chun-shu Chang (1934) explica como as idéias de Confúcio (551 A.C. a 479 A.C.) foram importantes para a conformação de uma burocracia muito semelhante à weberiana, que permitiu a formação e expansão do império chinês a partir de 221 antes de Cristo. Alguns dos princípios que norteavam a chamada “escola legalista” chinesa desse período eram: 1) o código legal deve ser escrito, feito de conhecimento público e tratar todas as pessoas sob jurisdição do

---

<sup>43</sup> Os trabalhos mais recentes no campo da ciência política tem adotado o termo “onda” para referir-se aos movimentos em que predominaram as teorias sobre o papel do Estado na economia e no desenvolvimento dos países: primeira onda (anos 50 e 60) do Estado intervencionista; segunda onda (anos 70 e 80) do Estado mínimo; e a terceira onda (anos 90 em diante) do Estado meritocrático, que supera o dilema sobre o papel do Estado e, pode assim, concentrar-se na qualidade da burocracia, único meio de alcançar com efetividade o desenvolvimento econômico e social (Evans, 1992; Evans and Rauch, 1999; Hollyer, 2009).

Estado de forma igual perante a lei, sendo que a lei comanda o Estado, não o governante; 2) ninguém pode prever que atitude pode agradar ao governante, logo a melhor maneira de fazê-lo é respeitar as leis; 3) a legitimidade e o carisma do governante estão na posição que este ocupa no Estado e não no governante em si.

Tendo esses princípios como pano de fundo, a China antiga “implementou uma estrutura estatal fortemente baseada nos princípios da meritocracia” (Chang 1934, 100). Os pensadores e políticos chineses, de maneira geral, do tempo de Confúcio ao século XXI nunca duvidaram da importância do Estado na promoção do desenvolvimento. O atual poder econômico da China<sup>44</sup>, planejado e implementado pelo Estado, tem despertado o interesse de muitos pesquisadores ocidentais na última década.

Guimarães (2009, 22) argumenta que “o sucesso do milagre chinês está muito relacionado à liberalização das forças de mercado, mas deve-se também ao papel do Estado Desenvolvimentista” e ressalta, ainda, como o Estado tem sido importante para o fortalecimento da inserção internacional chinesa. Para o autor “o caráter desenvolvimentista e certa capacidade das lideranças é o que explica a preservação da estabilidade econômica e a adoção de uma política econômica favorável ao desenvolvimento dos negócios”, sem deixar de ressaltar os problemas que a China tem enfrentado com os possíveis riscos associados à “transição” planejada para a democracia e, principalmente, com a corrupção, as desigualdades sociais e a degradação ambiental.

Na perspectiva histórica ocidental, o reconhecimento do papel do Estado na conformação da qualidade de vida das sociedades remonta à mais de 2400 anos. Platão ressaltava em “A República” o quão importante era a qualificação dos governantes para o desempenho do Estado. Platão antecipa uma percepção do comportamento caçador de renda quando trata da oligarquias no diálogo entre Sócrates e Glauco:

“Sócrates — Tais homens serão cobiçosos de riquezas, como os cidadãos dos Estados oligárquicos; adorarão com paixão, às ocultas, o ouro e a prata, porquanto terão armazéns e tesouros particulares, onde as suas riquezas estarão escondidas, e também

---

<sup>44</sup> Em março de 2011, a IHS Global Insight, empresa especializada em pesquisas econômicas, divulgou que 19,8% (com valor de US\$ 1,995 trilhões) da demanda mundial por produtos industrializados foi suprida pela China. Em seguida vêm os Estados Unidos (19,4% e valor de produção de US\$ 1,952 trilhões). Também em 2011, o PIB da China alcançou US\$ 5,87 trilhões, segundo maior do mundo, ao superar o PIB japonês (US\$ 5,47 trilhões em 2010).

habitações protegidas por muros, verdadeiros ninhos privados, nas quais gastarão à larga com mulheres e com quem muito bem lhes apetece.

Glauco — Eis aí uma grande verdade.

Sócrates — Serão apegados às suas riquezas porque as veneram e não as possuem às claras, e, por outro lado, pródigos com os bens dos outros, para satisfazerem as suas paixões. Se fartarão dos prazeres em segredo e, como crianças aos olhares do pai, fugirão aos olhares da lei, em consequência de uma educação não baseada na persuasão, mas na violência, em que se desprezou a verdadeira Musa, a da dialética e da filosofia, e se deu mais importância à ginástica do que à música.”<sup>45</sup>

Para Platão, a melhor maneira de combater o mau governo era evitar a corrupção e o enfraquecimento das instituições do Estado; que, em última instância, levariam a redução do Estado à anarquia, abrindo caminho para a implementação da tirania. Aristóteles vai além e define que o Estado é essencial para a consecução do bem comum, do interesse coletivo: “Como sabemos, todo Estado é uma sociedade, a esperança de um bem, seu princípio, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem. Todas as sociedades, portanto, têm como meta alguma vantagem, e aquela que é a principal e contém em si todas as outras se propõe a maior vantagem possível. Chamamo-la Estado ou sociedade política.”<sup>46</sup>. Essa abordagem antecipa um conceito de Estado em que seu papel está relacionado diretamente com um desenvolvimento que priorize o bem comum, o benefício da maioria dos cidadãos.

O estudo sobre o papel do Estado desde os autores clássicos do Oriente e do Ocidente até mais de dois milênios depois, demonstram que, tanto do ponto de vista dos estudiosos quanto dos políticos e dos imperadores, nunca houve dúvida sobre a importância do Estado para a promoção do desenvolvimento, a não ser por um breve período durante a segunda metade do século XX, em que predominou a ideia do Estado mínimo. Mas, antes de apresentar uma breve evolução das teorias mais recentes sobre o tema é preciso estabelecer um consenso mínimo sobre o que se compreende pelo termo Estado, especialmente ao se considerar a abordagem da terceira onda, que fundamenta esse trabalho.

---

<sup>45</sup> Platão. “A República”, Tradução: Enrico Corvisieri. 1997 (pág. 260).

<sup>46</sup> Aristóteles. “A Política”. Tradução: Benjamin Jowett. 1999 (pág. 3). Disponível na internet em: [socserv.mcmaster.ca/econ/ugem/3113/aristotle/Politics.pdf](http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugem/3113/aristotle/Politics.pdf)

O Estado moderno é aquele em que o ordenamento político está fundado na afirmação do princípio da territorialidade e da “progressiva aquisição da impessoalidade do comando político” (Bobbio 2009, 426). Esse conceito de Estado moderno opõe-se ao conceito de Estado patrimonial, onde não há distinção entre público e privado. Weber definiu o Estado como a organização que detêm o “monopólio da força legítima”, em uma concepção que abrange tanto o Estado patrimonialista quanto esse Estado moderno.<sup>47</sup> Mas em seus estudos tratou das formas de organização do Estado, criando uma concepção normativa que modernamente chamamos de Estado weberiano.

Neste trabalho, o importante é entender o Estado como essa instância de representação política das sociedades soberanas em caráter permanente, diferenciando-se do conceito de Governo, que tem uma concepção mais transitória. Assim, o “Governo é o conjunto de pessoas que governam o Estado” (Bobbio 2009, 553), logo dois conceitos bastante distintos. E o Estado é a burocracia que organiza e dá vida ao Estado-nação.

Essa tem sido, de maneira geral, a abordagem que encontramos nos autores que se dedicaram à pesquisa sobre o papel do Estado no desenvolvimento dos países, em especial daqueles que serviram de referência ao motivarem esse estudo. Nesse conceito de Estado, a progressiva aquisição da impessoalidade pode ter níveis diferenciados de amadurecimento, ora mais próximo do Estado patrimonialista, ora mais próximo do Estado weberiano meritocrático.

Para Evans (1992) três ondas de pensamento, ou teorias dominantes, surgiram na segunda metade do século XX para tentar explicar a relação entre Estado e desenvolvimento. As duas primeiras, mais utópicas, em pólos ideológicos opostos. A primeira, dos anos 50 e 60, em que era aceita a premissa de que o Estado, pelo simples fato de deter o monopólio da força e das decisões estratégicas, promoveria as mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento na economia: promovendo a 1ª industrialização, a modernização da agricultura e fornecendo a infraestrutura básica para a urbanização. Esse marco teórico ajudou a formatar as políticas de algumas organizações multilaterais, como o Banco Mundial, e orientar a políticas de reconstrução da Europa depois da Segunda Guerra Mundial.

A outra, dos anos 70 e 80, fundamenta-se em um novo contexto político, econômico e ideológico de âmbito internacional. Os autores adeptos dessa teoria argumentam que o fracasso

---

<sup>47</sup> Conforme citado por Bobbio (2009, 426)

constatado na maioria dos Estados do “terceiro mundo” em prover a agenda proposta anteriormente evidenciava que o Estado, na verdade, seria muito mais um obstáculo ao desenvolvimento. Nesse contexto é que surge a teoria dos caçadores de renda, muito usada para explicar, entre outras questões, como o tamanho da máquina pública propiciava à corrupção e à incapacidade para promover o desenvolvimento. Mas essa não foi a única razão que deu força à teoria do estado mínimo, considerando-se que alguns países em desenvolvimento efetivamente implementaram mudanças estruturais com sucesso: caso dos tigres asiáticos.

Evans ressalta a importância de se considerar, pelo menos mais dois fatores que deram força ao surto das teorias ortodoxas nessa “segunda onda”. A redução da liquidez internacional, que forçou a elevação significativa das taxas de juros nos empréstimos (antes incentivados para que os estados pudessem financiar o desenvolvimento), e a redução dos fluxos de comércio internacional ajudaram a justificar a substituição da “agenda de transformação estrutural” por uma agenda de “ajuste estrutural”, em que a prioridade era reduzir os gastos para readequar o papel do Estado na economia. As consequências imediatas dessa nova diretriz garantiam o pagamento das dívidas desses países e a realimentação do mercado internacional da com essa liquidez.

A mudança no clima ideológico e intelectual<sup>48</sup> é combinada a essa nova circunstância internacional e ao fracasso relativo das décadas anteriores para dar força às teorias do Estado mínimo. Ao reduzir seu papel à garantia das relações de propriedade privada, segurança e justiça criavam-se condições teóricas para justificar o abandono das políticas de bem-estar social no presente, em nome do desenvolvimento no futuro. O autor argumenta, ainda, que “esse era um receituário econômico ortodoxo para o tratamento de problemas de ajuste estrutural. Em meados dos anos oitenta a combinação era quase irresistível”. Contudo, muitos autores dedicaram-se à análise das inconsistências do modelo.

---

<sup>48</sup> Muitos são os autores que têm se dedicado a entender o fenômeno da captura das decisões do Estado por meio da criação e desenvolvimento de teorias e conceitos, que são posteriormente difundidos e inseridos na cultura social de forma planejada por instituições de “pesquisa” com posicionamentos políticos e ideológicos pré-determinados, comumente chamadas de *Think Tanks*. Tatiana Teixeira, em “Os Think Tanks e sua influência na Política Externa dos EUA” (2007), estuda o papel importante que muitas dessas instituições tem exercido “na formulação e execução de políticas públicas e na formulação e divulgação de paradigmas intelectuais”, especialmente a partir da proliferação desse tipo de instituição nos EUA nos anos 70. A autora explica, principalmente, como se dá o uso político das teorias desenvolvidas e as estratégias adotadas para influenciar as decisões de Estado, entre as quais estão o uso da mídia de massa e a indicação de pessoas para ocupação de cargos no Poder Executivo. Em suas considerações finais a autora destaca uma conclusão de Fiori (2001: 60-61) “As “teorias acadêmicas”, quando se associam a interesses poderosos e se transformam em ideologia política e fé religiosa, ficam impermeáveis não só a todo tipo de crítica teórica e de comprovação científica, como também ao seu próprio fracasso”.

Evans explica que o modelo ortodoxo, contudo, sofria de inconsistências intrínsecas: pois justificava-se no comportamento caçador de renda dos agentes públicos, mas incumbia ao próprio Estado o papel de promover o ajuste estrutural, implementando políticas como liberalização e privatização. Ackerman (1999, 13) argumenta que a privatização pode ter papel importante na redução da corrupção, mas alerta sobre os riscos, especialmente ao tratar-se dos países em desenvolvimento, onde o Estado está mais propenso à atuação dos caçadores de renda (agentes públicos e executivos das corporações internacionais): “o processo de transferência de bens públicos à iniciativa privada está repleto de oportunidades para a corrupção”.

Inúmeros exemplos de processos de privatização que deram origem a esquemas de corrupção na América Latina são apresentados por Celarier (1996)<sup>49</sup>. Ackerman cita, também, uma lista de estudos que exemplificam casos em que as privatizações propiciaram a entrega de bens e empresas públicas a grupos privados influentes (Nellis and Kikeri 1989, 668)<sup>50</sup>, caracterizando o que a autora chama de “grande corrupção”. “Por exemplo no Brasil, quando ficou evidente que um aliado do Presidente Fernando Collor de Melo estaria na fila para receber uma empresa privatizada, os demais concorrentes retiraram suas ofertas. Collor fez uso das reformas para criar um império financeiro pessoal (Manzetti 1999, Manzetti and Blake, 1996). Exemplos similares vieram de Argentina, Zaire, Costa do Marfim, Tailândia, e Eslováquia (Manzetti 1999; Van de Walle, 1989; Pasuk and Sungsidh 1994)”<sup>51</sup>.

Evans apresenta, além dessas auto-limitações do modelo neoliberal, outras razões para colocá-lo em cheque: “problemas com a implementação de programas de ajuste estrutural e dúvidas acerca de se o ajuste estrutural era suficiente em si mesmo para assegurar o crescimento futuro levou novamente a se repensar o papel do Estado. Ao fim dos anos oitenta, começava a se cristalizar uma "terceira onda" de reflexão sobre o papel do Estado.”.

Essa análise sobrepõe-se a posicionamentos ideológicos contra ou a favor da primeira ou da segunda “ondas” ao comparar a implementação de ambas teorias em um conjunto selecionado de países. O autor demonstra que no Japão, na Coreia e em Taiwan, tanto a implementação das transformações estruturais dos anos 60 haviam sido bem sucedidas quanto o

---

<sup>49</sup> Conforme citado por Ackerman (1999, 13).

<sup>50</sup> Conforme citado por Ackerman (1999, 14).

<sup>51</sup> Conforme citado por Ackerman (1999, 14).

posterior ajuste estrutural da década de 80. Esses Estados realmente transformaram suas economias, sociedades e, principalmente seu perfil de inserção no mercado internacional. Apesar de quê, Guimarães (2007; 2008) acrescenta, ao analisar os casos de Japão e Coréia do Sul, “que as pressões por liberalização nesses países se mostraram letais para o *Developmental State* e para o modelo econômico, provocando fortes custos econômicos e sociais<sup>52</sup>, argumento que reforça a capacidade das máquinas públicas desses países em implementar as diretrizes de Governo e levar a cabo as transformações políticas planejadas, mesmo que o resultado final pudesse motivar o questionamento dessas políticas no futuro.

No extremo oposto, foi apresentado o caso da Zaire, em que o Estado falhou ao aplicar os dois modelos, servindo de excelente exemplo para o descrédito de ambas as teorias. Os empréstimos dos anos 60, que encorpam a presença do Estado na economia, alimentaram esquemas de corrupção e não deixaram as melhorias de infraestrutura a que se propunham. Reconhecendo a falha desse modelo e acompanhado as orientações do Banco Mundial e do FMI, o país implementou as reformas do ajuste estrutural, o que serviu apenas para dar novo fôlego à dilapidação do patrimônio público em favor da elite local, que havia capturado todas as instancias decisórias do Estado.

Em situação intermediária, os casos de Brasil e Índia demonstraram que nem a implementação das políticas de mudança estrutural nem as do ajuste falharam completamente. Evans apóia-se na teoria do Estado weberiano para explicar que muito mais do que o tipo de políticas propostas, importou o tipo de Estado que as implementou em todos esses países. Caracterizam-se, assim, os dois tipos de Estado, conforme definidos pelo autor: o “Estado desenvolvimentista” (em que as características predominantes do Estado weberiano estão presentes); o Estado predatório (em que predomina o patrimonialismo, sem qualquer presença de características do sistema de mérito weberiano); e há os Estados que se encontram em posição intermediária entre esses dois pólos.

Os autores da “terceira onda” argumentam que não há mais espaço para se discutir se o Estado tem ou não papel chave no processo de desenvolvimento, mas sim como dotá-lo das condições necessárias para tanto. Apenas um Estado profissionalizado e capacitado para ter um grau mínimo de autonomia e atuar em nome do interesse público, pode proteger a sociedade

---

<sup>52</sup> Conforme citado pelo próprio autor em um trabalho mais recente (2009).

civil da atuação de agentes caçadores de renda, sejam eles da elite nacional ou de grupos de poder transnacionais. Trabalhos mais recentes (Banco Mundial 1997; Evans and Rauch 1999; Peters and Pierre 2004; Olsen 2008; Dahlström 2009; Hollyer (2009); Dahlström, Lapuente and Teorell 2011, entre outros) solidificaram o entendimento de Evans (1995) sobre a importância do papel do Estado e da qualidade da burocracia a ele associada na promoção do desenvolvimento.

Essa visão do Estado rompe as amarras teóricas da antiga divisão internacional do trabalho. A partir da construção de uma burocracia qualificada, especialmente fundamentada em bases meritocráticas, o Estado habilita-se à implementação das políticas de desenvolvimento conforme as diretrizes estabelecidas no processo democrático. Corroborando autores que precocemente identificaram as armadilhas teóricas dessa divisão (de Alexander Hamilton e Friedrich List à Raul Prebisch)<sup>53</sup>, Evans adota como premissa a compreensão dessa divisão do trabalho muito mais como causa do nível de desenvolvimento institucional de uma sociedade do que como consequência de suas vantagens comparativas.

Para Evans (1992), “o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado — não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva — é característica da "terceira onda" de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento. As expectativas otimistas irrealistas relativas ao Estado enquanto instrumento de desenvolvimento, que caracterizaram a "primeira onda", foram exorcizadas, mas também o foram as visões utópicas de que o papel do Estado podia se limitar ao policiamento para impedir violações de direitos de propriedade”.

## **2.5 Estado e Desenvolvimento nos Países Ricos e na China**

Esse sub-capítulo tem o objetivo de ampliar a percepção sobre o papel do Estado, e por consequência, da qualidade da máquina pública para o alcance do desenvolvimento, agregando ao contexto da “teoria da terceira onda” uma análise histórica mais ampla do que a que normalmente é feita. Essa perspectiva torna-se ainda mais importante quando percebe-se que o conhecimento sobre o contexto histórico fortalece e ajuda a validar a grande maioria das

---

<sup>53</sup> Conforme citado em Evans (1995).

premissas e conclusões de muitos desses autores. A base dessa revisão de literatura é feita sobre o trabalho seminal de Ha-Joon Chang, professor de economia da Universidade de Cambridge na Inglaterra: “Chutando a Escada, a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica”. Essa publicação tem influenciado tomadores de decisão em muitos países, inclusive no mundo em desenvolvimento e em especial na América Latina e no Brasil.<sup>54</sup>

Medeiros (2010) argumenta que, na mesma linha, outros autores importantes anteciparam essa perspectiva e tiveram suas percepções incorporadas ao trabalho de Chang. O Professor Alexander Gershenkron, da universidade de Harvard, em seu “O atraso econômico e sua perspectiva histórica”, por exemplo, já tratava dos processos que permitiram o catch-up de países como Alemanha, EUA, França, Japão e Bélgica, em relação à liderança econômica da Inglaterra. Medeiros lembra que a expressão “chutando a escada” foi usada inicialmente por Friedrich List, para explicar o processo em que a Inglaterra negava a seus concorrentes a possibilidade de usar as mesmas estratégias que havia colocado em curso para alcançar o desenvolvimento econômico.

Os trabalhos que abordaram o tema do desenvolvimento econômico a partir da segunda metade do século XX tem sido muito mais orientados para a definição das características “boas” ou “ruins” dos modelos propostos do que para uma análise histórica sobre as estratégias adotadas pelos países que alcançaram níveis mais altos de desenvolvimento sócio-econômico (Chang 2002, 21). O autor informa que, mesmo as raras referências feitas ao processo histórico de Inglaterra e EUA são fundamentadas em “caracterizações altamente estilizadas”, acrescentando que são “extremamente seletivas e ilusórias”, criando e perpetuando mitos sobre a verdadeira estratégia de desenvolvimento que, em geral, deu certo nesses países. Para o autor, “o lamentável resultado é que, nas últimas décadas<sup>55</sup>, com raras honrosas

---

<sup>54</sup> Em março de 2005, o Prof. Chang foi convidado pelo Governo brasileiro e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD para proferir palestras e mesas de discussão em diversos ministérios e órgãos públicos como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Ministério das Relações Exteriores, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. O economista esteve em eventos patrocinados por entidades privadas como a Associação dos Analistas de Comércio Exterior e a Confederação Nacional da Indústria – CNI. Diversos autores respeitados no mundo em desenvolvimento têm usado essa obra como referência, a exemplo do professor Carlos Aguiar de Medeiros, entre outros, no Brasil. O clima político da América do Sul nas últimas décadas (detalhes na introdução desse trabalho, na nota explicativa número 7) e a ascensão econômica dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tem favorecido a possibilidade de debates mais profundos sobre a retomada das políticas de desenvolvimento industrial, tecnológicas e de comércio exterior, além do planejamento estratégico das ações do Estado.

<sup>55</sup> Cnang refere-se às últimas décadas do século XX, o que não inclui grande parte dos estudos relacionados à “terceira onda”, publicados nos dez anos subsequentes à publicação de seu “Chutando a Escada – A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica” em 2002.

exceções, poucos estudos sérios aplicaram a perspectiva histórica à análise do desenvolvimento econômico”<sup>56</sup>.

Chang desenvolve, assim, uma análise histórica das políticas que tem sido capazes de promover o desenvolvimento nos países industrializados e conclui que elas estiveram fortemente apoiadas no poder de intervenção do Estado. Para ele, esses países fizeram uso de estratégias que têm sido restringidas aos países em desenvolvimento e ajudam a explicar o mal desempenho de suas economias nos últimos 25 anos do século XX. Alguns autores têm reforçado esse argumento (Evans 1992; Evans and Rauch 1999; Gallagher 2005; Medeiros 2010, entre outros).

Esses estudos demonstram como a maioria dos países em desenvolvimento tem tido dificuldade em repetir o sucesso dos “tigres asiáticos”, principalmente, “por estarem impedidos de intervir com maior efetividade nas áreas das políticas industrial e comercial” (Chang 2005, 3). Essa constrição do espaço de implementação de políticas públicas foi feita, principalmente, por meio dos empréstimos relacionados a programas de ajuste estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional a partir dos anos 80, em substituição às políticas anteriores dessas instituições, que eram mais focadas em projetos de desenvolvimento. Segundo Chang, outros mecanismos que têm ajudado a reduzir o espaço de atuação desses países são: a adesão a acordos bilaterais de comércio e a acordos internacionais de comércio como o da Organização Mundial do Comércio, que inibe o uso potencial de políticas em áreas importantes como propriedade intelectual, regulamentação de investimentos estrangeiros, do comércio de serviços, além das tarifas de importação.

Chang (2002) apresenta os fatos históricos que demonstram como os países desenvolvidos fizeram uso de políticas como o protecionismo, o incentivo à indústria nascente e o completo desconhecimento de regras de propriedade intelectual para criar seus parques industriais. O autor argumenta que estabeleceu-se um mito, mesmo entre a academia do mundo anglo-saxão, sobre os processos de desenvolvimento desses países, que dificulta a percepção dessa realidade histórica fartamente documentada. “Muitos desses autores parecem desconhecer a história do desenvolvimento de seus países”, argumenta. “Admito que essa

---

56 O autor cita alguns estudos respeitáveis que fizeram uso da análise histórica; mas, mesmo estes, com limitações temáticas (análise de política comercial apenas) ou de abrangência (referente ao quantitativo de países analisados): Senghaas, 1985; Bairoch, 1993; Weiss & Hobson, 1995; Amsden, 2001 (Chang 2002, 23).

atitude de “chutar a escada” pode ser motivada pela boa fé (ainda que mal informada). É possível que, ao recomendar essas políticas, alguns estrategistas e acadêmicos dos PADs<sup>57</sup> estejam genuinamente mal informados: acreditando que seus países se desenvolveram graças às políticas do livre-comércio e/ou laissez-faire, querem que os outros se beneficiem delas. Mas isso não prejudica menos os países em desenvolvimento.”<sup>58</sup>

Chang recorre ao estudo da legislação e das práticas adotadas pelos países que concretizaram a transformação de economias agrárias em potências tecnológicas, com base na atuação firme do Estado em diversas áreas: “...as elevadas tarifas praticadas pelos Estados Unidos, pelo menos a partir do fim da Guerra de Secessão. Uns poucos terão ouvido dizer que o banco central norte-americano, o *Federal Reserve Board*, foi criado bastante tardiamente, nada menos que em 1913. E é possível que uma ou duas pessoas saibam até que, no século XIX, a Suíça se alçou à categoria de líder mundial em tecnologia sem contar com uma só Lei de Patentes.”<sup>59</sup>

O autor mostra como vários dos países que seguiram a Inglaterra no processo de industrialização praticaram a pirataria tecnológica até tornarem-se eles próprios grandes desenvolvedores de novas tecnologias. Somente depois de alcançarem esse patamar de desenvolvimento é que aceitaram respeitar e institucionalizar o reconhecimento de patentes. O exemplo mais recente é modelo chinês de absorção de tecnologia no processo de desenvolvimento industrial, que sofre recorrentes reprimendas dos países ricos para que respeite e proteja dentro do País, os direitos de propriedade das empresas ocidentais.

Ganhou repercussão na mídia internacional, em maio de 2001, episódio<sup>60</sup> diplomático ocorrido entre China e EUA, quando um avião espião dos EUA “chocou-se” contra um caça chinês e foi apreendido pelas autoridades daquele País. A China devolveu o avião aos EUA depois de meses e totalmente desmontado. Muitos estrategistas e analistas políticos à época acreditavam que a China poderia ter aproveitado a ocasião para fazer engenharia reversa e absorver a tecnologia avançada dos equipamentos encontrados no avião americano.

Essa é uma perspectiva que, como veremos na argumentação de Chang, aproxima-

---

<sup>57</sup> Países Altamente Desenvolvidos.

<sup>58</sup> Chang (2002, 231)

<sup>59</sup> Chang (2002, 13)

<sup>60</sup> Matéria da BBC sobre o ocorrido disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2001/010524\\_china.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2001/010524_china.shtml)

se bastante das estratégias adotadas no passado por muitas das nações que lograram níveis elevados de desenvolvimento. Essas estratégias estiveram sem exceção, presentes em algum momento da história desses países, fortemente apoiadas no poder de atuação do Estado. Chang analisa detalhadamente as estratégias de *catch-up* adotadas por Inglaterra, EUA, Alemanha, França, Suécia, Bélgica, Holanda, Suíça, Japão e alguns países do leste asiático.

No caso da Inglaterra, destaca-se o importante papel dos monarcas britânicos no estabelecimento de leis protecionistas, que propiciaram o ambiente adequado ao desenvolvimento da indústria nascente de tecidos, anteriormente importados dos Países Baixos (Ramsay 1982, 59; Davies, 1999, 348)<sup>61</sup>. Os Tudor tiveram importante atuação na transformação de seu País na maior potência exportadora de lã do mundo: 1) enviaram missões reais para identificar os lugares mais adequados à implementação das manufaturas; 2) contrataram mão-de-obra especializada dos Países Baixos, para importar o conhecimento; 3) aumentaram tarifas e até proibiram a exportação de lã bruta ou tecidos inacabados, quando a indústria local adquiriu alguma capacidade produtiva. Cem anos depois de iniciada essa transformação, os produtores dos Países Baixos tinham sido levados à ruína.

Mesmo depois de iniciada a Revolução Industrial, que deu grande vantagem tecnológica à Inglaterra sobre seus concorrentes, suas políticas de Estado para fomentar a indústria permaneceram ativas, sendo gradualmente abandonadas apenas quando sua liderança tecnológica já era incontestável. Mesmo assim, argumenta Chang, o período do livre comércio durou relativamente pouco, tendo em vista que já em 1932, sob ameaça da concorrência americana e alemã, os ingleses retomaram o protecionismo em larga escala. Outro argumento importante desse trabalho é que, durante boa parte do século XIX, mesmo quando defendiam fortemente os tratados de livre comércio, os ingleses apoiavam-se no Estado para levar a frente a política dos tratados desiguais, usando navios de guerra para “convencer” outros países a lhes franquearem seus mercados.

A França talvez tenha sido o país que mais rápido fez o *catch-up* em relação ao desenvolvimento industrial e tecnológico inglês, já no fim do século XVIII, por ocasião da Revolução Francesa de 1789, argumenta o autor. Chang lembra que “a França no período que desembocou na Revolução, estimulou a espionagem industrial, recompensando quem obtivesse

---

<sup>61</sup> Conforme citado por Chang (2002, 39).

determinadas tecnologias e chegou a criar um cargo público com o título eufemístico de Inspetor-Geral das Manufaturas Estrangeiras, cuja principal função era organizar a espionagem industrial. Em parte, foi graças a esse esforço governamental que a França superou a defasagem tecnológica com a Grã-Bretanha, tanto que já se havia industrializado na época da Revolução (Milward & Saul, 1979, 270 e 284; Fohlen, 1979, 68 e 69)”.<sup>62</sup>

Mas os EUA, segundo o autor, talvez tenham sido o país que mais fez uso de políticas públicas de fomento à indústria nascente. A conclusão da Guerra Civil foi o marco inicial desse processo, já que o Sul (agrário e patrocinador das políticas de livre-comércio acordadas com a Inglaterra) não teve mais como impedir a atuação do Estado em favor do desenvolvimento industrial. Antes da Guerra ter início, a eleição de Abraham Lincoln já indicava essa inclinação.

O Presidente era um seguidor entusiasta do economista Henry Clay, que defendia que o melhor para os EUA era o chamado “sistema americano”: proteção à indústria nascente (“proteção às indústrias nacionais”) e investimento em infraestrutura (“aperfeiçoamento interno”). Essa foi, em grande parte, a plataforma de campanha adotada por Lincoln em oposição ao chamado “sistema britânico”, baseado no livre comércio entre a Inglaterra e os EUA (Luthin, 1944, 624 e 625; Frayssé, 1986, 99 e 100)<sup>63</sup>. Posteriormente, durante todo o século XIX e até 1920, a economia dos EUA foi, ao mesmo tempo, a mais dinâmica e a mais protecionista do mundo (Chang, 2002, 58; Bairoch 1993, 51 e 52)<sup>64</sup>.

Chang lembra que os economistas mais respeitados dos EUA durante o transcurso do século XIX eram todos grandes defensores do protecionismo à indústria nacional.<sup>65</sup> Alguns deles, defendiam que mesmo as indústrias que tinham competitividade em nível internacional deveriam ter proteção tarifária para evitar os efeitos da prática de *dumping* predatório, feito por concorrentes europeus (Cokin, 1980, 188)<sup>66</sup>. O autor lembra que havia tanto consenso sobre o papel do Estado e do protecionismo no desenvolvimento nacional que, nas eleições de 1860, os republicanos depreciavam os democratas chamando-os de “desunião-sulista-britânica-antitarifária” (Luthin, 1944, 616).

---

62 Chang (2002, 70)

63 Conforme citado por Chang (2002, 55)

64 Conforme citado por Chang (2002, 58)

65 Chang lista vários economistas, que influenciaram desde o trabalho de Friederich List a Marx e Engels: Daniel Raymond, Mathew Carey e seu filho Henry Carey, que chegou a assessor econômico do Presidente Lincoln.

66 Conforme citado por Chang (2002, 62)

“O papel do Estado norte-americano na promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, principalmente mediante a concessão de terras e de subsídios às empresas ferroviárias, também foi decisivo na plasmação do projeto de desenvolvimento nacional (Kozul-Wright, 1995, 100 a 102)”<sup>67</sup>. O Estado americano também teve grande participação no desenvolvimento industrial, em especial robustecendo os investimentos em pesquisa e desenvolvimento. De 1930 a 1950, o Estado aumentou sua participação nesses investimentos de 16% (Owen, 1966, 149 e 150)<sup>68</sup> para cerca de 60% (Mownery & Rosenberg, 1993, quadro 2.3)<sup>69</sup>.

Há autores que argumentam, ainda, que a política de compras governamentais nas áreas de fármacos e equipamentos de defesa, com elevado conteúdo de pesquisa e desenvolvimento, promovida pelo Estado americano durante o esforço de Guerra e nos anos seguintes, foi de grande importância para o desenvolvimento de toda a economia nacional (Chang, 2002, 61; Shapiro & Taylor, 1990, 866; Owen, 1966, cap.9; Mownery & Rosenberg, 1993).<sup>70</sup>

Na Alemanha, o papel do Estado começa bem antes da unificação do País em 1871, passando pelo forte apoio ao desenvolvimento da indústria em setores estratégicos e inclui os fortes investimentos na construção de escolas e no fomento ao estudo voltado para a tecnologia. Desde o Estado prussiano de Frederico, os alemães apoiaram fortemente sua indústria nascente por meio de políticas tarifárias; subsídios em forma de fornecimento de insumos baratos produzidos pelas fábricas reais; financiamento estatal para a construção de infraestrutura logística; concessão de monopólios e “a intervenção direta do Estado nas indústrias-chave (Trebilcock, 1981, 26)”<sup>71</sup>.

Chang lembra que, mesmo durante o Segundo Reich (1870 e 1914), em que predominou uma política que reduziu fortemente a autonomia e a capacidade de atuação do Estado, ainda assim foram mantidas políticas tarifárias e de cartelização que impulsionaram a indústria pesada.<sup>72</sup> Além disso, foi importante à época a implementação de políticas sociais

---

<sup>67</sup> Chang (2002, 61)

<sup>68</sup> Conforme citado por Chang (2002, 61)

<sup>69</sup> Conforme citado por Chang (2002, 61)

<sup>70</sup> Conforme citado por Chang (2002, 61)

<sup>71</sup> Conforme citado por Chang (2002, 65)

<sup>72</sup> Chang cita a argumentação de Tilly (1996, 116), “mostrando que as tarifas viabilizaram a formação de cartéis da indústria pesada, permitindo às empresas investirem e inovarem mais agressivamente.”

modernas, que permitiu um processo de unificação nacional mais tranqüilo. A Alemanha foi, segundo o autor, o primeiro país a implementar políticas como: seguro de acidente industrial (1871); seguro-saúde (1883) e as pensões estatais (1889).<sup>73</sup>

Chang apresenta dados dos níveis tarifários para mostrar que a Suécia, tão cedo quanto em 1880, já empregava essa política para proteger seu setor agrícola das exportações norte-americanas. A partir de 1892 o País começa a fazer uso de subsídios à indústria, especialmente para o setor de engenharia (Chang & Kozul-Wright, 1994, 869; Bohlin, 1999, 156)<sup>74</sup>. Mas o autor ressalta que a maior inovação sueca na promoção ao desenvolvimento foi o uso em larga escala das parcerias público-privadas em setores que normalmente eram totalmente deixados aos investidores privados na Inglaterra e nos EUA, como a indústria ferroviária e a de irrigação e drenagem para a agricultura. “Em 1913 a empresa ferroviária estatal controlava 33% da rede e era responsável por 60% dos bens transportados (Samuelsson, 1968, 71 a 76; Bohlin, 1999, 153)”<sup>75</sup>.

O autor trata ainda dos casos de Bélgica, Holanda e Suíça, para mostrar que cada um desses países, em períodos diferentes, teve na ação do Estado (seja protegendo a indústria nascente, subsidiando os investimentos, construindo infraestrutura ou promovendo a espionagem industrial) fator preponderante para o desenvolvimento industrial e tecnológico. A Suíça destacou-se pela resistência e pelo poder de autonomia do Estado para postergar a adoção das leis de patentes, apesar da forte pressão internacional. Essa estratégia teria permitido seu forte desenvolvimento em áreas como a indústria química e farmacêutica, que se beneficiavam da cópia de tecnologias alemãs; além da indústria de alimentos que, apesar de não respeitar as patentes internacionais até muito tarde, já no século XX, atraiu muitos investimentos diretos estrangeiros para o setor.

O Japão, entre os países ricos, hoje considerados tradicionais, foi um dos que teve a industrialização mais tardia. Durante o século XIX e até 1911, mas especialmente a partir de

---

<sup>73</sup> Interessante notar que nesse mesmo período, o Brasil, tinha como principal política social o fim da escravidão em 1888, sem qualquer visão política ou econômica sobre essa nova classe de homens livres como mercado consumidor ou potencial exército de mão-de-obra a ser aproveitado em um modelo de desenvolvimento industrial. Para os países periféricos a “receita dominante para o desenvolvimento” já era a especialização baseada em uma divisão internacional do trabalho em que lhes caberia abastecer o mundo com produtos agrários. Os tratados desiguais impostos a muitas ex-colônias, pela Inglaterra e outras potências da época estavam consolidados e determinavam as relações do comércio internacional.

<sup>74</sup> Conforme citado por Chang (2002, 75).

<sup>75</sup> Chang (2002, 77).

1854, quando os japoneses foram obrigados<sup>76</sup> a assinar os tratados de livre comércio com os EUA (e posteriormente com outras potências), o Japão esteve sem condições de usar a política comercial para proteger sua indústria. Mas isso não significa que o Estado japonês não fizesse uso de estratégias alternativas, argumenta Chang. Desde o início daquele século, o Estado investia na criação de fábricas estatais, principalmente no setor naval, mas também em áreas como a da indústria têxtil, mineração e militar.

No final do século XIX e início do XX, os japoneses adotaram políticas intervencionistas para a consolidação da indústria naval e a construção de infraestrutura de logística no País. Os setores que mais contaram com subsídios do Estado e a criação de empresas estatais foram a siderurgia, as ferrovias e os telégrafos. A partir de 1911, com o fim dos tratados desiguais, o Estado também adotou a política de proteção tarifária em favor da indústria nascente. Mas Chang ressalta que o grande salto econômico feito pelo Japão, deu-se no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Para o autor, há hoje certo consenso na academia sobre a importância da atuação do Estado na implementação de políticas industriais, comerciais e tecnológicas tanto no Japão, quanto nos demais países do leste asiático que experimentaram crescimento rápido<sup>77</sup> na segunda metade do século XX.

A China tem sido um caso a parte na história do desenvolvimento econômico mundial. Ela não pode ser incluída nessa lista de países ricos sem algumas ressalvas importantes. A rapidez de seu crescimento econômico tem sido acompanhada por índices elevados de concentração de renda e corrupção (Guimarães, 2009). O autor argumenta, ainda, que outros problemas sérios (que restringem o desenvolvimento social e já começam a ter impacto no crescimento econômico de algumas regiões) são a falta de uma política mínima de bem estar social e a grande degradação ambiental, problemas que vem sendo agravados. “A China possui algumas das cidades mais poluídas do mundo, com fortes custos em termos de

---

<sup>76</sup> Em 1854 uma esquadra de guerra americana forçou o Japão a abrir seus portos aos manufaturados dos EUA, tática comum usada pelas potências militares da época, conhecida como diplomacia dos navios de guerra (*gunboat diplomacy*). Essa expressão foi usada pela primeira vez em um artigo do estudioso de temas navais inglês James Cable em seu artigo: “Gunboat diplomacy. Political Applications of Limited Naval Forces, London”. 1971. James definiu assim seu significado: “*the use or threat of limited naval force, otherwise than as an act of war, in order to secure advantage or to avert loss, either in the furtherance of an international dispute or else against foreign nationals within the territory or the jurisdiction of their own state.*”

<sup>77</sup> Chang (2002, 92) lista uma série de estudos que confirmam essa percepção: Thompson (1989); Amsden, (1989); Westphal (1990); Wade (1990); Chang, (1993); Banco Mundial (1993); Singh (1994); Lall (1994); Stiglitz (1996); Wade (1996); Chang (2001b).

mortes, desmatamento e prejuízos à economia.”<sup>78</sup>

A precariedade do sistema de seguridade social na China é evidente, argumenta Guimarães. Leung (2006) informa-nos que “em 2003, apenas 40% dos trabalhadores urbanos eram cobertos por seguro-desemprego, no valor de 70% a 80% do salário mínimo. Por sua vez, apenas 45% dos trabalhadores urbanos participavam de programas de aposentadoria. Dados para 2000 mostram que 44% das mulheres idosas e 51% das pessoas acima de 80 anos não contavam com programas de aposentadorias.”<sup>79</sup> Esses autores têm alertado para as implicações políticas e econômicas que essas deficiências podem trazer no longo prazo, criando obstáculos ao crescimento econômico.

Apesar de todos esses problemas, o caso Chinês foi incluído nessa análise porquê o Estado chinês tem sido capaz de promover de forma extraordinária, ao longo das últimas décadas, pelo menos um dos elementos chave ao desenvolvimento em seu sentido mais amplo (os outros elementos envolvem, não apenas a mudança no padrão produtivo, mas também a forma como essa mudança é incorporada pela sociedade em geral, assim como a sustentabilidade desses processos sócio-econômicos e ambientais): a geração de riqueza e a transformação da econômica e de sua respectiva inserção internacional.<sup>80</sup>

Para Guimarães, o processo de abertura econômica, tem sido o ponto-chave para o desenvolvimento rápido dos últimos 30 anos. O autor destaca a importância do Estado tanto na fase anterior ao início da abertura, nos anos 70, quanto na transição baseada em estímulos à atividade econômica e à correção de falhas de mercado. Guimarães argumenta que o padrão chinês de desenvolvimento foi, em grande parte definido pelas mesmas estratégias usadas pelos países do leste asiático: políticas industriais agressivas, crescimento interno impulsionado pelas exportações e constituição de “campeões nacionais”, entre outras. O autor informa que as empresas chinesas tem desrespeitado sistematicamente as normas internacionais de propriedade intelectual, não obstante o nível dos investimentos estrangeiros diretos tem sido bastante elevado.

Guimarães apresenta o exemplo das empresas norte-americanas como

---

<sup>78</sup> Guimarães (2009, 27).

<sup>79</sup> Conforme citado em Guimarães (2009, 27).

<sup>80</sup> Mais informações sobre o desempenho industrial e econômico da China nos últimos anos no sub-capítulo O Papel do Estado (pág. 21, nota 39).

argumento: “Um bom exemplo são as firmas norte-americanas, cujos investimentos em P&D na China são muito superiores à média dos investimentos fora dos Estados Unidos”. Naughton (2007: 364)<sup>81</sup> informa-nos que “as empresas americanas investem na China 9,2% do valor adicionado em P&D, ao passo que a média de seus investimentos no exterior é de apenas 3,3%...”. O autor ressalva que, em sua opinião, se houvesse uma estrutura de direitos de propriedade talvez essas empresas investissem ainda mais. Os dados de Guimarães, contudo, demonstram a repetição do padrão encontrado na análise de Chang sobre os processos de *catching-up* dos países desenvolvidos no que se refere à propriedade intelectual.

Para Guimarães, o processo chinês exemplifica e evidencia as principais características dos “Estados desenvolvimentistas”. De um lado, argumenta: “as práticas de negociação com o capital estrangeiro<sup>82</sup> e adoção de medidas de política industrial e tecnológica podem trazer lições para os países em desenvolvimento”<sup>83</sup>. De outro, alerta sobre os importantes riscos relacionados “a forte intervenção estatal, incluindo tanto a capacidade de promover certos setores como as dificuldades advindas do conflito interburocrático e da adoção de práticas de patronagem e *rent seeking*. O exemplo chinês levanta também a questão da relevância das instituições econômicas e da garantia dos direitos de propriedade. Aponta também a relação entre as transformações econômicas e as mudanças políticas, perguntando sobre as circunstâncias em que as elites políticas estariam dispostas a abrir mão do poder.”<sup>84</sup>.

Medeiros (2010) argumenta que os casos bem sucedidos de transformação produtiva foram aqueles em que as políticas necessárias foram implementadas apesar da resistência de elites tradicionais dominantes, que tendem a dominar as decisões de Estado. O autor cita o caso brasileiro como exemplo para mostrar como esse processo pode ser complexo e acabar retardando o desenvolvimento. No Brasil as elites agrárias vetaram historicamente as políticas que poderiam ter industrializado o País. Para Medeiros “esse é o caso clássico dos países subdesenvolvidos.”

---

<sup>81</sup> Conforme citado em Guimarães (2009, 20).

<sup>82</sup> Artigo de Rossi e Marques. “Investimento Estrangeiro Direto: Experiência Chinesa e Sugestões para o Brasil” publicado em “Brasil-China: comércio, direito e economia / Fernando de Magalhães Furlan & Thomas Felsberg (organizadores) 2005 (pág. 123 a 146) detalha as especificidades da política chinesa de atração e regulamentação do investimento estrangeiro direto e seu papel no processo de desenvolvimento econômico nos últimos 30 anos. Os autores mostram como a China conseguiu ampliar o IED de menos de um bilhão de dólares, em 1983, para quase US\$ 61 bilhões em 2004; e, além disso, fazer uso inteligente e pragmático desses investimentos de forma a atender as prioridades de suas políticas nacionais.

<sup>83</sup> Guimarães (2009, 30).

<sup>84</sup> Guimarães (2009, 30).

Assim como Evans identifica grande semelhança entre a qualidade das burocracias (mais meritocráticas) entre os tigres asiáticos e os países ricos, especialmente os europeus; Chang argumenta que tanto esses países do leste asiático quanto os atuais países ricos fizeram forte uso de políticas que dependiam da capacidade de atuação do Estado para implementar as estratégias que transformaram suas estruturas produtivas. Essa convergência na identificação do papel do Estado como motor do processo de desenvolvimento fortalece a premissa de que a capacidade da máquina pública é um elemento-chave para o desenvolvimento.

A análise de Medeiros sobre a necessidade de se encontrar mecanismos para a implementação de políticas que encontrem resistências por parte de uma elite dominante, em detrimento da grande maioria da população, reforça a percepção sobre a importância da autonomia do Estado na implementação das políticas públicas. Por fim, o argumento de Guimarães sobre o descompasso entre o crescimento econômico chinês e a garantia da distribuição dos benefícios gerados por essa transformação econômica, reforçam a percepção da importância da meritocracia na consecução do principal objetivo nas democracias modernas: promover o desenvolvimento com eficácia e garantindo a elevação no nível da qualidade de vida da maioria da população.

Assim, o estudo da perspectiva histórica sobre as estratégias dos países ricos pode auxiliar na compreensão de aspectos mais complexos sobre os processos de desenvolvimento. Essa análise coloca em questão não apenas os conceitos que dão sustentabilidade as teorias dominantes sobre o processo de desenvolvimento, mas permite entender seu contexto histórico, assim como as variáveis políticas e as estratégias de poder que podem modular o estabelecimento de certas premissas e conclusões em detrimento de outras. Para Chang, melhor do que compreender os diferentes argumentos teóricos, a análise histórica permite-nos encontrar respostas para uma pergunta-chave: “como os países ricos enriqueceram *de fato*?”<sup>85</sup>

## **2.6 Os *Think Tanks* e o Papel do Estado nas Democracias Modernas**

Bobbio (2009, 328) define a democracia em diversos aspectos e épocas, mas do

---

<sup>85</sup> Chang (2002, 13)

ponto de vista da linguagem política no mundo moderno ela é uma combinação de dois conceitos: o “formal” e o “substancial”. A Democracia é “...o Governo do povo, para o povo: a Democracia formal é mais um Governo do povo; a substancial é mais um Governo para o povo.” Para evitar que a Democracia formal sobreponha-se à Democracia substancial (quando a implementação das políticas favorece uma minoria restrita de detentores do poder), a esse conceito básico vão sendo agregadas diversas expectativas que as sociedades modernas vêm atribuindo à Democracia, como por exemplo: “direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”<sup>86</sup>.

Assim, nas democracias modernas não há mais espaço para uma concepção de desenvolvimento excludente, focado mais no crescimento econômico do que na ampliação da qualidade de vida da maioria da população. Tavares (2010, 16) argumenta que até mesmo um conceito delimitado como o de “desenvolvimento econômico” não pode ter sua dimensão reduzida apenas ao crescimento econômico: “se você não cuida da distribuição de renda, do emprego, dos recursos naturais, da autonomia do Estado em relação às potências hegemônicas, não está fazendo desenvolvimento, está fazendo o contrário. Está sendo dependente, desigual e predador, que foi o desenvolvimento do Delfim Netto - o Milagre -, que foi uma barbárie”.

No campo da sociologia, Cardoso e Faletto (1970) já argumentavam que a realização do desenvolvimento econômico nas sociedades latino-americanas está condicionada à superação de barreiras estruturais. Para os autores, processos econômicos são condicionados por processos sociais e pelo domínio dos “mecanismos de decisão”. Em seu argumento, é por meio da política que o poder econômico se expressa como dominação social dentro dos países e entre eles, na comunidade internacional, para em última instância definir as condições de inserção do modelo de desenvolvimento de cada país: de centro dominante ou de periferia dependente. Esse processo precisa ser considerado em uma perspectiva histórico-cultural que considere a estrutura dos sistemas produtivos nacionais e seu tipo de vinculação externa. E essa relação estará sempre condicionada à forma de organização dos “mecanismos de decisão” na sociedade.

---

<sup>86</sup> Preâmbulo da Constituição Federativa do Brasil (1988).

O trabalho de economistas estruturalistas importantes, especialmente na América Latina, como Raul Prebisch, Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, sobre o papel das potências hegemônicas na conformação de uma ordem econômica internacional esteve sempre mais focado na análise dos aspectos e mecanismos teóricos que justificavam modelos econômicos de desenvolvimento. Mas autores mais recentes como Chang (2002), extrapolam essa análise para um ponto de vista do planejamento estratégico da dominação econômica, abordando temas que vão desde a adoção de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico até a conformação das instituições públicas nos países.

Em suas considerações finais, Chang levanta algumas perguntas nesse sentido: “Por quê os países avançados são tão ignorantes do seu próprio desenvolvimento histórico? Será por causa da nossa tendência natural a interpretar a história do ponto de vista da atual agenda intelectual e política, que geralmente sombreia a perspectiva histórica? Ou é porque, como já aconteceu tantas vezes, as nações têm interesses velados em impor políticas e instituições, das quais não se valeram em seu processo de desenvolvimento, mas que passaram a beneficiá-las quando elas chegaram à fronteira tecnológica? Em suma, os países desenvolvidos não estariam tratando de “chutar a escada” quando insistem para que os países em desenvolvimento adotem políticas e instituições diferentes das que eles adotaram para se desenvolver?”

Para a estudiosa das relações internacionais e americanista Tatiana Teixeira, é impossível entender a história recente da política externa dos EUA e seus reflexos na ordem política e econômica internacional sem o conhecimento profundo da história dos *think tanks* (TTs), nesse País. Contudo o estudo sobre o papel dessas instituições não-governamentais só começou nos anos 70, motivado pelo rápido crescimento na proliferação desses “institutos de pesquisa e informação” com atuação focada em políticas públicas. Esse tipo de organização tem tido papel crescente nas democracias modernas em geral, estabelecendo redes globais de atuação já no fim do século XX. O estudo do tema faz-se importante para entender as relações crescentes entre a academia e os *think tanks* e entre os *think tanks* e os processos de decisão do Estado democrático, argumenta.

A autora classifica vários tipos de TTs segundo suas origens, histórico, ou posicionamento ideológico e mostra como elas têm conseguido influenciar tanto as agendas do debate político na mídia e no congresso dos EUA quanto as decisões de Estado. A autora

informa que cada TT pode ter sua estratégia própria; mas a grande maioria, e especialmente os mais conservadores, têm atuado por meio de uma linha de ação que vai da publicação de livros e estudos, divulgação de campanhas de marketing e parcerias com a grande mídia, participação em audiências no congresso americano pode culminar com a indicação membros para a ocupação de cargos públicos na Administração.

Para Teixeira, por mais que os *think tanks*, especialmente os financiados pela extrema direita americana, tenham inicialmente tentando construir uma imagem de imparcialidade; em muitos casos, seus vínculos, e até seus métodos, acabam evidenciando o viés ideológico. E mesmo os “TTs convencionais (como a Brookings) foram obrigados a reformular e reconsiderar seus métodos, diversificar sua base de apoio e desenvolver fontes alternativas de renda.” Essa dependência econômica permite com que suas agendas sejam modeladas pelos doadores (McGann, 2000)<sup>87</sup>.

Em sua descrição sobre os diferentes tipos de TTs, a autora ressalta o surgimento de um tipo em especial na década de 70, os “*advocacy think tanks*”. Esse tipo de TT foi criado com “o objetivo de promover mudanças, interesses pessoais, valores ou afetar a política, mais do que simplesmente informar (MacGann, 2000). A junção da pesquisa política com técnicas de marketing agressivas alterou profundamente a natureza e o papel da comunidade dos TTs, que se concentraram em buscar oportunidades para influenciar a direção e o conteúdo da Política Externa (Abelson, 2002a) como o Center for Strategic and International Studies – CSIS (1962), a Heritage (1973) ou a Cato (1977)”<sup>88</sup>.

Teixeira destaca o argumento de Mendes (2003) para quem os *think tanks*, muito mais que moldar políticas governamentais, têm tipo papel importante na promoção dos ideais do livre mercado na popularização de explicações comportamentais, e não-estruturais, para a pobreza e a desigualdade. Ao tratar da ascensão das teorias associadas à “*reaganomics*”<sup>89</sup> (dentro dos EUA) ou ao “consenso de Washington” na arena internacional, a autora cita também Gros (2003,19): “A vitória do pensamento conservador nos países do capitalismo

---

<sup>87</sup> Conforme citado por Teixeira (2007, 228).

<sup>88</sup> Teixeira (2007, 137).

<sup>89</sup> Teixeira cita como parte do receituário econômico da política do Presidente Reagan (a reaganomics): “redução dos gastos sociais, ampliação de gastos com defesa, redução de impostos e concessão de isenções para empresas, a instituição da política do dólar forte e uso da taxa de juros para controlar a inflação (Ayerbe 2002).” A autora acrescenta que, inicialmente, as políticas geraram alguma recuperação econômica nos EUA, o que permitiu a reeleição de Reagan, mas já no final da década de 80, os EUA estavam em recessão, com um déficit fiscal significativo que transformou o País de principal credor mundial em principal devedor mundial.

avançado não ocorreu de repente, no final dos anos 70. Ela foi sendo gestada através de um longo processo de doutrinação ideológica em universidades, entidades empresariais e meios de comunicação, processo este que se desenvolveu paralelamente à realização de estudos e pesquisas para a formulação de políticas públicas restritivas”.

Para a autora os TTs conservadores tem claramente uma atuação mais agressiva e têm conseguido predominar tanto na mídia quanto nas indicações para ocupação de cargos no Executivo e na influência das decisões de Estado desde o Governo Reagan. Teixeira (2007, 210) questiona a qualidade da pesquisa<sup>90</sup> desenvolvida pelos *think tanks* ligados aos neoconservadores do Partido Republicano, que deram suporte às políticas do Governo G.W.Bush, como *Heritage*, *American Enterprise Institute* e *Project for the New American Century*. A autora argumenta que essas instituições focam sua atuação na reafirmação de posições políticas, com forte atuação na mídia: "Os críticos afirmam que se trata, na verdade, de uma loja de conveniência de idéias, com material de qualidade duvidosa, mas com incontestável e incrível capacidade de marketing".

Soares (2009), estudiosa da área da Administração Pública concorda com o papel chave dos *Think Tanks* na definição da agenda política internacional, especialmente, nas democracias modernas. A autora faz um levantamento sobre os estudos relacionados ao tema na tentativa de estabelecer padrões conceituais. Assim como Teixeira, argumenta que o tema tem sido estudado quase que exclusivamente no mundo anglo-saxão e que mesmo entre esses autores há dificuldade de se estabelecer consenso sobre o conceito de Think Tank. A autora informa, contudo, que a grande maioria desses estudos reconhece, há algum tempo, a importância dessas instituições na difusão de conhecimentos sobre os mais diversos temas e seu poder de influenciar decisões políticas, inclusive sobre o papel do Estado e da burocracia estatal.

---

<sup>90</sup> Em artigo mais recente, Teixeira (2009, 8) exemplifica como se dão os processos de desenvolvimento teórico em algumas dessas organizações não-governamentais: “Essa manipulação do inimigo que ameaçaria os valores e a segurança da América vem sendo uma prática tradicional, como se viu na Guerra Fria, por exemplo, ou na evocação, por parte de George W. Bush, de um suposto eixo do mal (formado pelos chamados *rogue states* Iraque, Irã e Coréia do Norte). A expressão eixo do mal, de grande impacto e cunhada em 2001 por David Frum, *neoon* egresso do *think tank* conservador Manhattan Institute para trabalhar como *speechwriter* do presidente para assuntos econômicos, passou a ser usada por Bush no discurso sobre o Estado da União de 29/1/2002, cujo foco foi o 11/9. No relato sobre seu período na Casa Branca (de janeiro de 2001 a fevereiro de 2002), Frum (2003) conta que a idéia do eixo surgiu, porque Bush precisava de algo que deixasse clara a ligação entre o 11/9 e Saddam e reforçasse que, para a segurança do mundo, ele tinha de ser derrubado e não apenas contido por meio de sanções. Para isso, Frum fez um paralelo com Pearl Harbor e o lendário discurso de FDR de 8/12/1941 (“date that will live in infamy”), comparando o terror das organizações de hoje com o dos países do Eixo (Alemanha, Japão e Itália), na 2a GM.”

A atuação dos Think Tanks na promoção e consolidação de teorias e práticas relativas ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento tem sido fator relevante para aumentar a complexidade das análises sobre o tema. O reconhecimento dessas instituições como agentes importantes nos processos históricos recentes reforça a necessidade de se construir burocracias com maior poder de autonomia nas democracias modernas. No campo da economia, Chang identificou, por meio da análise factual histórica, a distância entre a prática política e as recomendações teóricas das potências hegemônicas; enquanto que os estudiosos das relações internacionais, das políticas públicas e do ideário político americano no século XX identificaram algumas das estratégias e mecanismos que podem ter sido determinantes para a difusão de teorias e práticas ortodoxas nesse período. Mas a percepção de insuficiência dos modelos de desenvolvimento que predominaram na segunda metade do século XX tem dado força ao ressurgimento de abordagens distintas tanto no campo da economia política e das relações internacionais quanto no campo da Administração Pública.

## **2.7 Meritocracia e Desenvolvimento**

Evans and Rauch (1999), ao defenderem a meritocracia e o Estado desenvolvimentista, argumentam ser inegáveis os efeitos positivos do fortalecimento das instituições de mercado para o desenvolvimento econômico, mas que é justamente para garantir o bom funcionamento de sistemas mais complexos que se faz necessária a constituição de organizações públicas meritocráticas fortes e bem estruturadas. São essas organizações que garantirão o estabelecimento de procedimentos de tomada de decisão autônoma, essencial ao bom funcionamento de arranjos institucionais baseados no mercado.

Para os autores, Weber já argumentava que as instituições burocráticas eram fundamentais ao crescimento econômico. Eles lembram que, mais tarde, Polanyi (1944)<sup>91</sup>, repercutiu essa percepção, mas que a tese da burocracia como ferramenta do crescimento sempre encontrou resistência na histórica e ideologicamente poderosa teoria smithiniana (que desconsidera a análise sobre a forma de organização do Estado) e argumenta que o Estado será o inimigo do crescimento sempre que sua intervenção for além da garantia dos direitos de propriedade. Da mesma forma, os Teóricos da “segunda onda”, apoiaram-se nas teorias

---

<sup>91</sup> Conforme citado por Evans and Rauch (1999).

econômicas analíticas da escolha e do comportamento caçador de renda; mas teriam sempre, no afã de evitar os perigos da intervenção estatal, perdido de vista a importante análise sobre o impacto do tipo de estrutura estatal no crescimento econômico.

Evans and Rauch (1999) argumentam que a emergência da “teoria do crescimento endógeno”, ao oferecer suporte robusto à proposição de que os fatores institucionais têm efeito fundamental nas taxas de crescimento econômico, estimulou os estudos comparativos entre países no que se refere a qualidade da burocracia no campo da economia (cf. Lucas 1988; also see, e.g., Romer 1986, 1990, 1994)<sup>92</sup>. Contudo esses estudos “careciam da possibilidade de abordar de forma mais consistente explicações sobre como as variações na forma de organização do Estado poderiam afetar o dinamismo econômico”<sup>93</sup>.

Alguns autores como Williamson (1985)<sup>94</sup> tiveram o mérito de recuperar a perspectiva da análise weberiana, argumentando que sistemas complexos de produção exigem uma combinação de estruturas governamentais e de mercado. Mas, a aplicação desse tipo de argumento esteve, primordialmente limitada à análise do relacionamento entre as próprias empresas e, raramente, foi evocada para o estudo das burocracias estatais, argumentam Evans e Rauch.

Mesmo trabalhos recentes sobre Administração Pública, que buscam a reformulação ou modernização dos conceitos da Nova Gerência Pública, continuam deixando de abordar a análise histórica sobre a importância da forma de organização da burocracia para elevar seus níveis de desempenho e autonomia. Alguns estudiosos do campo da Administração<sup>95</sup> argumentam que nem o modelo de Administração weberiana (contemporâneo das teorias da primeira onda), nem os princípios da Nova Gerência Pública (associados à segunda onda) mostraram-se capazes de garantir valores democráticos modernos como equidade, justiça, representação e participação.

Denhardt & Denhardt<sup>96</sup> (2007: 26-43) argumentam que “os princípios do *New*

---

<sup>92</sup> Conforme citado por Evans and Rauch (1999, 750)

<sup>93</sup> Evans and Rauch (1999, 750)

<sup>94</sup> Conforme citado por Evans and Rauch (1999).

<sup>95</sup> Ferraz e Rodrigues (2010), Denhardt e Denhardt (2007).

<sup>96</sup> Robert B. Denhardt é pesquisador da área da Administração Pública e do Comportamento Organizacional com atuação em diversas universidades americanas. Soares (2009, 91) ao fazer seu levantamento sobre a conceituação que diferentes autores dão aos *think tanks*, apresenta a abordagem de Denhardt (2004): Think Tank é uma expressão que engloba um conjunto de instituições que, por meio da análise racional e prática de seus especialistas

*Public Management* resultaram em uma diminuição dos valores democráticos e constitucionais, como equidade, justiça, representação e participação. Esses autores fundamentam a necessidade de um “Novo Serviço Público” cujos fundamentos teóricos se alicerçam<sup>97</sup>: 1) em servir cidadãos e não clientes; 2) na prossecução do interesse público; 3) na valorização da cidadania, em vez do empreendedorismo; 4) no pensamento estratégico e atuação / implementação democrática; 5) no reconhecimento de que a responsabilização (*accountability*) não é simples; 6) no princípio de servir o interesse público; 7) na valorização das pessoas, em vez de somente a produtividade.”

Os autores abordam a Administração Pública, muito mais orientados para seu funcionamento interno e para a qualidade das regras que levam o servidor a desempenhar o papel que dele é esperado, em uma perspectiva mais humana e menos produtiva. O comportamento caçador de renda e as disputas de poder entre os interesses de grande corporações internacionais e o interesse nacional nos países menos desenvolvidos, que podem levar à captura do Estado e à “grande corrupção” não são objeto de análise. Da mesma forma, não é objeto de análise o papel do Estado enquanto detentor do poder de transformação da realidade sócio-econômica dos países.

Os Denhardt assumem como premissa a hipótese da “segunda onda” sobre o papel do Estado. A falha do Estado neoliberal em atender as demandas das sociedades democráticas justifica-se mais pelas distorções do modelo de Administração da Nova Gerencia Pública do que por seus resultados econômicos. A Nova Gerência pública tem uma abordagem mais adequada ao mundo empresarial e menos própria ao ambiente das relações de trabalho em uma organização política ou entre Estado e cidadão, argumentam.

Ferraz e Rodrigues (2010), seguindo essa mesma linha, acrescentam que “independentemente do modelo de administração vigente nos diferentes períodos da história administrativa constata-se que a dicotomia entre política e administração esteve sempre presente no âmbito do debate acerca das configurações político-administrativas”<sup>98</sup>. Para eles, os dois pólos extremos dessa dicotomia, a esfera política e a esfera técnica, impediriam que se

---

em diversas áreas, mas, especialmente no campo das políticas públicas, atuam em várias esferas da burocracia governamental e tendem a estender seu poder a diversos domínios da atividade humana.

<sup>97</sup> Conforme citado por Ferraz e Rodrigues (2010, 6).

<sup>98</sup> Ferraz e Rodrigues (2010, 10)

encontrasse uma solução que desse ao Estado “uma administração pública efetivamente neutral e independente do poder político”<sup>99</sup>.

Diante dessa impossibilidade teórica, os autores, influenciados pelos argumentos dos Denhardt, propõem um conceito de Administração Pública em que os cidadãos, de forma difusa, estão no centro da construção e implementação das políticas públicas. Assim, o papel do gestor público limitar-se-ia a assegurar uma participação pública informada, consensual, transparente, isenta, representativa e neutral. Nessa abordagem, tanto a legitimidade que o processo democrático confere aos Governos eleitos quanto a legitimidade técnica da meritocracia ficam abaixo do papel das organizações não governamentais da sociedade civil, argumentam os autores.

Em sua análise, Ferraz e Rodrigues argumentam que os conceitos da burocracia weberiana foram testados e reprovados, mais uma vez, sem elaborar explicações sobre o tipo de “burocracia weberiana” que havia sido implementada no Zaire dos anos de Mobuto, o “Estado predatório” de Evans, ou nos “Estados desenvolvimentistas” do leste asiático. Esses autores pouco ou nada abordam sobre o que Evans e outros pesquisadores da “terceira onda” consideram como o principal problema das análises da “segunda onda”: a falta de capacidade em relacionar os níveis de meritocracia, ou a abertura às indicações políticas, aos diferentes resultados obtidos pelos países em sua busca pelo desenvolvimento.

Para o Banco Mundial (1997), Evans & Rauch (1999) e Hollyer (2009), foi justamente a falta de uma burocracia efetiva (baseada no sistema de mérito weberiano) que levou ao fracasso das políticas de desenvolvimento em muitos países e a desenvolvimentos parciais em outros.<sup>100</sup> Para o Banco Mundial (2003), “tornou-se evidente na Administração Pública moderna que seus quadros devem ser selecionados com base em critérios universais e meritocráticos, melhor alcançado em um sistema de provas; e que a estrutura de contrato deve ser a de carreira...” (Fred W. Riggs, 1963, 127)<sup>101</sup>. Para o Banco, muitos países em desenvolvimento tem avançado nesse sentido. A criação e o fortalecimento de algumas carreiras estruturadas na Administração Pública brasileira tem ajudado a formar ilhas de excelência em algumas áreas chave: administração tributária, finanças e controle, planejamento

---

<sup>99</sup> Ferraz e Rodrigues (2010, 10)

<sup>100</sup> Evans (1992), Evans and Rauch (1999), Hollyer (2009).

<sup>101</sup> Conforme citado pelo Banco Mundial (2003, 1)

orçamentário e comércio exterior, além das estabelecidas tradicionalmente como o quadro do BNDES, os militares e a diplomacia.

Mas a principal questão levantada pelo autor é sobre a grande dificuldade e o tempo que se leva para implementar um sistema de mérito. Há grande resistência das elites locais na construção de um aparato estatal com maior autonomia e profissionalismo, mas a principal dificuldade identificada é a prevalência de sistemas políticos em que os cargos públicos são usados para assegurar o apoio partidário, necessário à “governabilidade”. Para o Banco, uma abordagem pragmática não pode deixar de considerar essas características, logo a concepção de sistemas mistos, onde o sistema de mérito e o de clientelismo existem simultaneamente podem ser uma alternativa para se garantir algum avanço.

Trabalhos mais recentes como Peters and Pierre (2004), Dahlström (2009) alertam sobre os riscos que a ampliação do espaço para as indicações políticas tem oferecido para a deterioração dos sistemas de mérito nos países ricos, que partem de uma meritocracia consolidada na direção do clientelismo. O Banco Mundial usa argumento similar, mas que acontece na direção oposta: partindo da perspectiva de estruturas burocráticas predominantemente clientelistas, argumenta que garantir a introdução de elementos de mérito podem aumentar significativamente a capacidade e o impacto das políticas públicas.

Como exemplo de uma modernização viável, o documento apresenta o caso das reformas feitas no Brasil. O texto argumenta que o uso das indicações políticas em larga escala (uma influência mais do modelo dos EUA do que da Europa) é bastante controverso no País. Para os autores, enquanto certamente muitos cargos de DAS são usados de forma clientelística (*patronage*), alguns tem sido usados para aproveitar o potencial de um setor privado altamente qualificado. Evans and Rauch (1999), por outro lado, já argumentavam sobre a importância de se garantir uma Administração Pública mais autônoma e impermeável (por isso constituída pelo sistema de mérito), justamente para permitir o estabelecimento de redes de consulta entre o setor público e o privado sem abrir as portas ao comportamento caçador de renda.

O estudo do Banco parece concordar com esses autores, mesmo que não o faça de forma explícita, quando conclui o trabalho, oferecendo as seguintes sugestões de pontos a serem observados nesses processos de aprimoramento institucional:

- 1) estabelecimento de parâmetros para as indicações políticas;

2) publicação ampla das informações sobre o quantitativo e a origem partidária dos indicados;

3) comprometimento da redução contínua e gradual na magnitude dos cargos de indicação política.

Os textos constitucionais de alguns países, e até alguns acordos multilaterais, trazem regras que tratam da qualidade da burocracia. O artigo 37 da Constituição (1998) brasileira, por exemplo, determina que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” e ainda que “os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei.”

O Texto Constitucional brasileiro reforça o argumento do Banco Mundial (2003) sobre a dificuldade de implementação da meritocracia nos países em desenvolvimento, devido a capacidade de influência das elites dominantes na formação do arcabouço legal. A Constituição, ao mesmo tempo em que reconhece e propugna pela implementação de uma administração pública fundada em um sistema de mérito, deixa espaços abertos que podem acabar por subvertê-lo ao empregar expressões subjetivas como “preferencialmente” ou condicionando sua implementação a leis complementares que nunca são promulgadas.

O Banco mundial argumenta que nos países ricos a legislação tende a ser mais objetiva e evidenciam a preocupação com o fortalecimento de sistemas político-administrativos que protejam suas burocracias do comportamento caçador de renda. Para o Banco Mundial (2000)<sup>102</sup> há diferentes mecanismos usados nesses países obter algum nível de equilíbrio entre níveis aceitáveis de politização e mínimos desejáveis de competência técnica. A solução clássica, nos países da OCDE é a construção de um quadro funcional inicial, por meio do sistema de mérito.

Na Alemanha, os indicados políticos para os cargos mais altos, saem automaticamente quando há uma mudança de Governo. O novo Governo pode reconduzir aqueles que forem servidores de carreira. Em outros países, a aplicação de critérios de mérito para os cargos de indicação política é reforçada por meio de comissões independentes (Reino Unido, Estados Unidos e Japão), ou por comitês formados por servidores de carreiras de alto nível (Bélgica).

As regras da União Européia, algumas vezes, ressaltam a importância de uma atuação independente das burocracias dos países membros, explicitando causas e conseqüências do comportamento caçador de renda. A Comissão Européia, por exemplo, detalha o entendimento sobre a lei da concorrência de seu tratado: *“the ultimate aim of Article 81 is to protect the competitive process. When competition is eliminated the competitive process is brought to an end and short-term efficiency gains are outweighed by longer-term losses stemming inter alia from expenditures incurred by the incumbent to maintain its position (rent seeking), misallocation of resources, reduced innovation and higher prices.”*<sup>103</sup>

Evans and Rauch (1999) argumentam que, no campo da ciência política, a pesquisa sobre as estruturas burocráticas aprofundou-se bastante para comprovar a hipótese weberiana da meritocracia em estudos de casos isolados. Os autores citam alguns dos trabalhos mais representativos sobre Japão (Johnson, 1982), Coréia (Amsden, 1989) e Taiwan (Wade, 1990). Tendo em vista que esses “tigres asiáticos” haviam sido as nações mais bem sucedidas economicamente no mundo durante os anos 70 e 80 eles criaram uma premissa forte em favor da hipótese weberiana, argumentam. No início dos anos 90 essa percepção já estava consolidada e até mesmo o Banco Mundial (1993) corroborou a hipótese com seu relatório

---

<sup>102</sup> Conforme citado pelo Banco Mundial (2003). Fonte: (Box 5.2 of World Bank (2000), Volume I).

<sup>103</sup> Official Journal of the European Union, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - Notice Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty (2004/C 101/08) (Text with EEA relevance)

“Asian Miracle”, sobre o espetacular processo de industrialização desses países. Outros estudos importantes ajudaram a consolidar a hipótese (Campos and Root 1996; Cheng, Haggard, and Kang 1995; Koh 1995; Quah 1993).

Os autores aprofundam a análise da teoria weberiana para encontrar elementos essenciais ao entendimento do sucesso dos Estados desenvolvimentistas do leste asiático e que permitissem a análise comparativa em um grupo maior de países. O primeiro elemento marcante é o recrutamento meritocrático, que idealmente está baseado em uma combinação de políticas na área da educação e um processo seletivo rigoroso (Gerth and Mills 1958:241; Parsons 1964:333, 339)<sup>104</sup>. O segundo elemento é a existência de uma estrutura de ascensão previsível de carreira, que garanta recompensas tangíveis, os salários, e intangíveis, a perspectiva de crescimento no longo prazo (Gerth and Mills 1958, 200-203; Parsons 1964, 334-35; Stinchcombe 1974)<sup>105</sup>.

Ainda no que se refere às políticas de educação, Chang (2002) lembra dos investimentos feitos no sistema educacional alemão tão cedo quanto na época do processo de unificação do País. O autor argumenta que a qualidade do sistema educacional é mais uma característica em comum entre os países de crescimento rápido do leste asiático e os países ricos. Outros autores relacionaram os níveis educacionais e de capacitação dos candidatos aos cargos públicos à implementação da própria meritocracia.

James R. Hollyer, em seu artigo “Meritocracy or Patronage? The Choice of Bureaucratic Appointment Regimes” (2009)<sup>106</sup>, construiu um modelo teórico para explicar a escolha dos governos no que se refere ao recrutamento de servidores públicos entre duas opções: indicações políticas e sistema de mérito. Sua hipótese é de que quanto mais candidatos capacitados ao exercício das atividades públicas forem excluídos por um sistema de indicações políticas, maior será a probabilidade de que a meritocracia seja implementada.

Uma consequência direta desse argumento é que a seleção pelo mérito tem mais chance de ser implementada em países onde a população pobre tem elevado grau de educação. Entre as motivações para elaboração desse estudo o autor lista: 1) a relação entre o sistema de recrutamento baseado no mérito e seu impacto na performance da máquina pública e na

---

<sup>104</sup> Conforme citado por Evans and Rauch (1999, 751).

<sup>105</sup> Conforme citado por Evans and Rauch (1999, 751).

<sup>106</sup> Disponível na página do autor na internet: <http://www.jameshollyer.com/>

corrupção, conforme explicado por Rauch & Evans (2000) e; 2) a relação desse mesmo sistema com a performance econômica dos países, defendida tanto pelo Banco Mundial (1993) quanto por Evans & Rauch (1999).

Hollyer (2009) argumenta que as políticas públicas são moldadas pela natureza do aparato do Estado encarregado de sua implementação. Para o autor todos os Governos deveriam delegar autoridade aos agentes da meritocracia, cuja quantidade, competência e incentivos determinam o mapeamento dos processos de decisão de Estado que garantam os resultados esperados. Sua conclusão é de que a escolha entre clientelismo e meritocracia envolve um *tradeoff* entre o comportamento caçador de renda e capacitação da burocracia. Para o autor exames competitivos, além de pré-requisitos educacionais ajudam a selecionar candidatos com base em suas habilidades e acrescenta que tanto estudos empíricos quanto quantitativos tem sugerido que o sistema de mérito tende a formar burocracias competentes (Evans 1995, Geddes 1994, Haggard 1990, Johnson 1982, World Bank 1993, Rauch & Evans 2000)<sup>107</sup>.

Evans and Rauch argumentam que esses elementos (recrutamento e carreira pública fundamentados em sistema de mérito), além de serem mais factíveis de se mensurar em um grupo mais amplo de países, guardam forte conexão teórica com as características da burocracia weberiana que constituem maior potencial de contribuição ao crescimento econômico: nível mínimo de competência; coerência corporativa e espírito de corpo (importantes para a criação de uma cultura interna que aumente os custos intangíveis da corrupção e do desvio da missão institucional, facilitando o controle e a transparência, além de aumentar a motivação dos seus membros); aumenta a competência dos agentes públicos e os custos de práticas individualistas, como a corrupção, na medida em que se constrói uma carreira de longo prazo dentro das expectativas de obtenção dos resultados institucionais; permite a coerência na atuação de longo prazo das instituições públicas.

Evans (1995) já havia argumentado, também em uma análise dos casos dos países do leste asiático, que o maior potencial de contribuição da meritocracia para o desenvolvimento econômico pode ser alcançado em uma "combinação ideal" dessas características weberianas (que permitem uma autonomia de atuação aos agentes públicos) com o estabelecimento de uma

---

<sup>107</sup> Conforme citado por Hollyer (2009, 3)

densa e sistemática rede de contatos com a classe empresarial, permitindo a apreensão de suas demandas sem perder de vista o interesse público.<sup>108</sup>

Evans e Rauch reforçam que essa combinação teve papel importante para incentivar o investimento privado. Isso teria sido possível porque além de os empresários terem voz no processo de identificação de prioridades, uma burocracia autônoma e menos permeável à corrupção reduzia a percepção de risco no longo prazo e garantia a coerência em torno das prioridades do Estado. Além disso, argumentam, burocracias competentes podem ajudar as empresas, especialmente mas não apenas as pequenas e médias, a superar dificuldades de coordenação com os órgãos do Estado para ganhar fatias do mercado internacional. O autores exemplificam com o caso dos empresários que querem expandir suas operações nacionais para o mercado internacional, em que o Estado pode oferecer diversas formas de apoio.

Dahlström, Lapuente and Teorell (2011) corroboram o argumento desses autores e defendem que as estruturas burocráticas afetam significativamente os resultados políticos, econômicos e sociais nas democracias modernas. Para os autores, tanto sociólogos quanto economistas têm concordado sobre o papel chave de burocracias bem organizadas para a consecução do sucesso dos “tigres asiáticos”, assim como para os resultados de outras economias semi-industrializadas (Amsden 1989; Evans and Rauch 1999; Wade 1990; World bank 1993)<sup>109</sup>.

Os autores citam, ainda, diversos trabalhos de cientistas políticos que defendem que a qualidade da estrutura burocrática tem afetado diretamente a implementação de políticas públicas (policymaking) também nas democracias ricas ocidentais, tanto historicamente quanto na atualidade. (Dahlström 2009; Hecló 1974; King and Rothstein 1993; Marier 2005; Weir and Skocpol 1985).

Dahlström, Lapuente and Teorell (2011) argumentam que no campo da administração Pública, muitos autores têm alertado contra os riscos que as reformas da Nova Gerência Pública oferecem à qualidade das burocracias em geral e preconizam um retorno aos princípios meritocráticos da burocracia weberiana (Olsen 2006; Pollitt and Bouckaert 2004;

---

<sup>108</sup> Para Evans and Rauch (1999), uma abordagem diferente sobre como incentivar o desempenho dos agentes públicos é feita pelos teóricos da Nova Gerência Pública, que propõem estratégias de “mimetização do mercado” como “o pagamento relacionado ao desempenho”.

<sup>109</sup> Conforme citado Dahlström, Lapuente and Teorell (2011, 3)

Suleiman 2003)<sup>110</sup>. Os autores reforçam a importância da teoria e da base de dados levantada por Evans e Rauch para muitos estudos comparativos subsequentes e concluem sobre a propriedade da “escala weberiana” nas análises comparativas em conjuntos mais amplos de países.

Henderson (et. al. 2007) aplicam o marco teórico e o banco de dados de Evans and Rauch (1999) para verificar a correlação entre o nível de meritocracia e a incidência da pobreza em 29 países. A hipótese, que resta comprovada pelos autores, é a de que a implementação da meritocracia impactou, não apenas a promoção do crescimento econômico, mas a capacidade das instituições e das políticas públicas dos Estados que promoveram efetivamente a redução da pobreza.

Assim como Tavares, Henderson, e tantos outros pesquisadores respeitados, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD entende a busca pelo desenvolvimento como um processo que só faz sentido se considerado no longo prazo e na perspectiva de se ampliar as possibilidades de escolha de todas as pessoas. O primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (1990) abordou a dificuldade de se mensurar o desenvolvimento apenas pelo índice de crescimento do Produto Interno Bruto dos países. Para o PNUD, entre as principais conquistas do desenvolvimento estão a garantia de poder viver uma vida longa e saudável, ser educado e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno. Somam-se a esses aspectos fundamentais, a liberdade política e os direitos humanos. Esses princípios estão na base da “teoria do desenvolvimento humano”.

Mahbub ul Haq, economista paquistanês, pioneiro da “teoria do desenvolvimento humano” e criador do Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, defendeu essa abordagem ampla de desenvolvimento em seu “Reflections on Human Development” (1995). Para o autor, é importante a construção de índices mais compreensivos de mensuração do desenvolvimento, inclusive aprimorando o IDH. Mahbub argumenta que as políticas e estratégias de Estado devem relacionar crescimento econômico e qualidade de vida, por isso o IDH oferece uma base teórica mais abrangente do que o PIB para compreender o desenvolvimento.

Entre os autores que inspiraram esse trabalho não há dúvidas sobre a importância

---

<sup>110</sup> Conforme citado Dahlström, Lapuente and Teorell (2011, 3)

do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social no longo prazo. Os autores estudados concordam sobre a importância da meritocracia como mecanismo de construção e consolidação de uma burocracia competente e autônoma (mais protegida do comportamento caçador de renda e da corrupção, mais apta a atender às demandas da sociedade), especialmente nas democracias modernas. O trabalho mais recente tem mostrado, cada vez mais, a importância das instituições, principalmente as do Estado, para a promoção de um modelo de desenvolvimento abrangente, que permita tanto a sustentabilidade econômica e social quanto o desenvolvimento humano dos povos.

## **2.8 O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH**

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, responsável pela elaboração e divulgação do IDH, a abordagem do Desenvolvimento Humano surge, em parte, como resultado da crítica crescente à visão de desenvolvimento predominante nos anos 80. Economistas como o Dr. Mahbub ul Haq e Amartya Sen reconheceram a necessidade de um modelo de desenvolvimento alternativo devido a muitas razões, mas especialmente, às seguintes:

- 1) As evidências, cada vez mais, colocam em cheque a idéia de que as forças do mercado naturalmente levariam aos benefícios econômicos e ao fim da pobreza;
- 2) Os custos humanos dos Programas de Ajustes Estruturais tornaram-se mais perceptíveis;
- 3) Problemas sociais ainda recorrentes, mesmo em casos de forte e consistente crescimento econômico;
- 4) A onda de redemocratização no início dos anos 90 incentivou modelos focados nas pessoas.

Para o PNUD, os trabalhos do Professor Amartya Sen<sup>111</sup> ofereceram suporte conceitual sólido para uma abordagem mais ampla do desenvolvimento como um processo de amplificação de escolhas, capacidades e liberdades humanas que permitam: uma vida longa e saudável; acesso ao conhecimento e a um padrão de vida digno; participação nos processos sociais e políticos de suas comunidades e nas decisões que afetam suas vidas.

O Professor Amartya Sen resume: “desenvolvimento humano, enquanto um modelo, busca aquilo que acredito ser o conceito básico do desenvolvimento: incrementando a riqueza da vida humana, mais do que a da economia na qual os seres humanos vivem, o que é só uma parte desse processo.”<sup>112</sup>

O PNUD informa que os principais temas para a teoria do desenvolvimento humano, que serve de base para o IDH são: crescimento econômico; progresso social; sustentabilidade econômica, social e ambiental; uso eficiente de recursos; equidade entre o crescimento econômico e os parâmetros de desenvolvimento humano; participação e liberdade; e segurança contra ameaças crônicas como a fome e o desemprego.

O IDH é uma unidade de medida que varia de 0 a 1 e tem sido usada para classificar os países entre: 1) desenvolvidos, grau muito alto de desenvolvimento humano (acima de 0,788); 2) em desenvolvimento, que inclui duas categorias, graus alto (0,784 a 0,667) e médio (0,669 a 0,488) de desenvolvimento humano; e 3) subdesenvolvidos, com grau de desenvolvimento humano baixo (menor que 0,48). A estatística é composta a partir de uma combinação de dados sobre a expectativa de vida ao nascer, diferentes dados referentes ao acesso à educação e a renda *per capita* em paridade do poder de compra.

### 3. Metodologia

Nesta seção são apresentados e analisados os dados do Índice de Meritocracia 2010 do Quality of Government (QoG) Institute<sup>113</sup>, da Universidade de Gothenburg e do Índice de Desenvolvimento Humano 2010, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

---

<sup>111</sup> Amartya Sen é Professor de Economia na Universidade de Harvard e Prêmio Nobel de Economia de 1998.

<sup>112</sup> Declaração transcrita e disponível no site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <http://hdr.undp.org/en/humandev/>

<sup>113</sup> Disponível em: (<http://www.qog.pol.gu.se/>), link da seção banco de dados (*Data*) e sub-link *The QoG Survey*.

(PNUD)<sup>114</sup>, assim como o modelo de análise de regressão usado para a verificação do nível de correlação entre os dois indicadores.

### 3.1 Apresentação dos Dados

Os dados da tabela 1 estabelecem um *ranking* de 90 países<sup>115</sup> que se refere ao nível de implementação das características consideradas essenciais<sup>116</sup> ao modelo de burocracia da “escala weberiana”, por meio do Índice de Meritocracia. Dividimos a tabela em três grupos de países: 1) as meritocracias avançadas; 2) as quase-meritocracias; e 3) as burocracias patrimonialistas.

Os dados revelam que os países de tradição burocrática anglo-saxã como Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Canadá, Austrália e os de tradição escandinava como Noruega, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda estão no topo do ranking da meritocracia. Da mesma forma alguns países do leste asiático como Japão, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan estão entre os países com níveis mais altos de meritocracia.

Classificados como quase-meritocracias estão alguns países europeus de tradição napoleônica, caracterizados por graus mais altos de politização em suas burocracias (Dahlström 2009; Matheson et al 2007)<sup>117</sup> como Itália, Polônia e Portugal. Ainda nesse grupo intermediário estão alguns países emergentes como Brasil, Chile, China, Costa Rica e Turquia.

Entre os países com os piores índices de meritocracia estão a Grécia, a Rússia e alguns países do leste europeu. Nesse grupo também estão várias nações latino-americanas, com destaque para Venezuela, Honduras, Nicarágua e Bolívia, (os quatro últimos da lista), mas incluindo também Paraguai, Colômbia, México e Argentina, entre outros. Esses dados corroboram a percepção de autores que classificam a tradição burocrática da América Latina como sendo “primordialmente patrimonial” (Peters and Painter, 2010, 24)<sup>118</sup>. Em situação

---

114 Disponível em: ([http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay=pde)).

115 Apesar de o estudo original de Dahlström, Lapuente and Teorell (2011) apresentar os dados de 97 países, optamos pela exclusão dos dados dos 5 países (Botswana, Moçambique, Nepal, Equador e Kirguistão) nos quais os autores encontraram os níveis mais elevados de incerteza no que se refere às estimativas, tendo em vista o alto grau de discrepância encontrada nas respostas dos diferentes respondentes da pesquisa. Foram excluídos também Líbano e Porto Rico, cujos respectivos IDHs não foram calculados pelo PNUD.

116 Conforme base teórica apresentada no sub-capítulo 2.2 O Índice de Meritocracia.

117 Conforme citado por Dahlström, Lapuente and Teorell (2011, 19).

118 Conforme citado por Dahlström, Lapuente and Teorell (2011, 19 e 20).

similar encontram-se alguns dos países africanos para os quais havia dados disponíveis: Egito, Nigéria e África do Sul.

A amostra, apesar de razoavelmente ampla, é constituída praticamente de países ricos ou em desenvolvimento. Do grupo de países classificados como subdesenvolvidos pelas Nações Unidas (IDH inferior a 0,48) só havia dados disponíveis sobre a administração pública de Bangladesh, Maláui, Mauritânia e Nigéria.

Tabela 1. Ranking do Índice de Meritocracia 2010.

Ranking	País	IM 2010
1	Irlanda	6.28125000000000
2	Nova Zelândia	6.14583349227905
3	Noruega	5.93750000000000
4	Japão	5.91666650772095
5	Hong Kong	5.85416650772095
6	Dinamarca	5.67307710647583
7	Suécia	5.65000009536743
8	Suíça	5.50000000000000
9	Reino Unido	5.39583349227905
10	Holanda	5.28571414947510
11	Canadá	5.25462961196899
12	Coréia do Sul	5.05000019073486
13	Finlândia	5.02272748947144
14	Austrália	5.01515150070190
15	Malásia	5.00000000000000
16	Índia	4.96666669845581
17	França	4.83333349227905
18	Bélgica	4.77777767181396
19	Uruguai	4.72499990463257
20	Tailândia	4.70833349227905
21	Lituânia	4.65909099578857
22	Jamaica	4.58333349227905
23	Alemanha	4.52083349227905
24	Israel	4.51111125946045
25	Áustria	4.44999980926514
26	Taiwan	4.41666650772095
27	Estados Unidos	4.40789461135864
28	Espanha	4.39285707473755
29	Estônia	4.38333320617676
30	Argélia	4.33333349227905
31	Mauritânia	4.33333349227905
32	Seri-Lanca	4.30208349227905
33	Malta	4.25000000000000

34	Uzbequistão	4.25000000000000
35	Turquia	4.20416688919067
36	Azerbaijão	4.12500000000000
37	China	4.12500000000000
38	Croácia	4.09722232818604
39	Portugal	4.05555534362793
40	Costa Rica	3.98214292526245
41	Brasil	3.91666674613953
42	Maláui	3.91666674613953
43	Marrocos	3.91666674613953
44	Letônia	3.89285707473755
45	Chile	3.82352948188782
46	Islândia	3.81250000000000
47	Polônia	3.79545450210571
48	Bangladesh	3.79166674613953
49	Eslováquia	3.78571438789368
50	Indonésia	3.77631568908691
51	Itália	3.75000000000000
52	Cazaquistão	3.75000000000000
53	Emirados Árabes Unidos	3.75000000000000
54	Republica Tcheca	3.74404764175415
55	Vietnã	3.73888897895813
56	Filipinas	3.71111106872559
57	Armênia	3.69270825386047
58	Hungria	3.66666674613953
59	Jordânia	3.62500000000000
60	Paquistão	3.58333325386047
61	Grécia	3.56060600280762
62	Nigéria	3.54999995231628
63	Romênia	3.51960778236389
64	Bulgária	3.37121200561523
65	Eslovênia	3.34090900421143
66	Rússia	3.29166674613953
67	Belarus	3.22222232818604
68	Peru	3.22222232818604
69	Arábia Saudita	3.18750000000000
70	África do Sul	3.02777767181396
71	Ucrânia	2.94696974754333
72	El Salvador	2.91666674613953
73	Suriname	2.91666674613953
74	Geórgia	2.90625000000000
75	Albânia	2.90151524543762
76	Argentina	2.89705872535706
77	México	2.89285707473755

78	Colômbia	2.86666655540466
79	República Dominicana	2.71666669845581
80	Bósnia e Herzegovina	2.66666674613953
81	Paraguai	2.62500000000000
82	Egito	2.58333325386047
83	Sérvia	2.58333325386047
84	Macedônia	2.40476179122925
85	Guatemala	2.3888883590698
86	Moldova	2.33333325386047
87	Bolívia	2.3055558204651
88	Nicaragua	2.29411768913269
89	Honduras	2.16666674613953
90	Venezuela	2.06060600280762

Fonte: Dahlström, Lapuente and Teorell (2011) do Quality of Government (QoG) Institute.  
Disponível em: (<http://www.qog.pol.gu.se/>)

O ranking do IDH também foi subdividido em três grupos: países desenvolvidos (IDH muito alto), países em desenvolvimento (IDH alto e médio) e países subdesenvolvidos (IDH baixo). O IDH tende a colocar nas melhores posições os países mais ricos, já que o fator renda é um componente importante no seu cálculo.

Contudo, chama a atenção o fato de que, entre os países ricos, os primeiros colocados no ranking são, quase todos, os mesmos países que lideram o Índice de Meritocracia: Noruega, Finlândia, Dinamarca, Suécia, Holanda, Irlanda, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, assim como Japão, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan, entre os países do leste asiático. Aparecem, também, com nível de desenvolvimento humano muito alto a Alemanha e os EUA, ambos na parte baixa da lista das meritocracias avançadas.

Entre os países da faixa intermediária do ranking de desenvolvimento humano estão alguns países da América do Sul como Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Peru, Uruguai e Venezuela. Também nesta mesma faixa estão México, Bulgária, Romênia e Turquia, entre outros. Entre os países com IDH de médio para baixo chama a atenção o caso da Índia, que na tabela do ranking de meritocracia encontra-se entre as meritocracias avançadas.

Tanto os dados do IM quanto do IDH estão completos para o grupo dos 90 países selecionados e atualizados com as informações mais recentes disponíveis. Os dados usados na formação do ranking de meritocracia foram levantados entre 2008 e 2010, enquanto que os dados do IDH são de 2010.

Tabela 2. Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano 2010.

Ranking	País	IDH 2010
1	Noruega	0.938
2	Austrália	0.937
3	Nova Zelândia	0.907
4	Estados Unidos	0.902
5	Irlanda	0.895
7	Holanda	0.890
8	Canadá	0.888
9	Alemanha	0.885
10	Suécia	0.885
11	Japão	0.884
12	Coréia do Sul	0.877
13	Suíça	0.874
14	França	0.872
15	Israel	0.872
16	Finlândia	0.871
17	Islândia	0.869
*	Taiwan	0.868
18	Bélgica	0.867
19	Dinamarca	0.866
20	Espanha	0.863
21	Hong Kong	0.862
22	Grécia	0.855
23	Itália	0.854
25	Áustria	0.851
26	Reino Unido	0.849
28	Republica Tcheca	0.841
29	Eslovênia	0.828
31	Eslováquia	0.818
32	Emirados Árabes Unidos	0.815
33	Malta	0.815
34	Estônia	0.812
36	Hungria	0.805
40	Polônia	0.795
41	Portugal	0.795
44	Chile	0.783
45	Lituânia	0.783
46	Argentina	0.775
48	Letônia	0.769
50	Croácia	0.767
51	Romênia	0.767
52	Uruguai	0.765
55	Arábia Saudita	0.752

56	México	0.750
57	Malásia	0.744
58	Bulgária	0.743
60	Sérvia	0.735
61	Belarus	0.732
62	Costa Rica	0.725
63	Peru	0.723
64	Albânia	0.719
65	Rússia	0.719
66	Cazaquistão	0.714
67	Azerbaijão	0.713
68	Bósnia e Herzegovina	0.710
69	Ucrânia	0.710
71	Macedônia	0.701
73	Brasil	0.699
74	Geórgia	0.698
75	Venezuela	0.696
76	Armênia	0.695
79	Colômbia	0.689
80	Jamaica	0.688
82	Jordânia	0.681
83	Turquia	0.679
84	Argélia	0.677
88	China	0.663
89	República Dominicana	0.663
90	El Salvador	0.659
91	Seri-Lanca	0.658
92	Tailândia	0.654
94	Suriname	0.646
95	Bolívia	0.643
96	Paraguai	0.640
97	Filipinas	0.638
99	Moldova	0.623
101	Egito	0.620
102	Uzbequistão	0.617
106	Honduras	0.604
108	Indonésia	0.600
110	África do Sul	0.597
113	Vietnã	0.572
114	Marrocos	0.567
115	Nicarágua	0.565
116	Guatemala	0.560
119	Índia	0.519
125	Paquistão	0.490

129	Bangladesh	0.469
136	Mauritânia	0.433
142	Nigéria	0.423
153	Maláui	0.385

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

\* Os dados sobre Taiwan (calculados pelos mesmos critérios do PNUD) são do Governo Central de Taiwan, *Directorate General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS), República de China (ROC)*. (<http://taiwanreview.nat.gov.tw/ct.asp?xitem=142762&ctnode=1337&mp=1>)

### 3.2 Modelo de Análise

O modelo empregado nesse trabalho foi o da regressão linear simples, com estimativa de mínimos quadrados ordinários, baseado nas possibilidades e condicionantes das observações de dados em corte transversal permitidas pelos dois conjuntos de dados apresentados para o Índice de Meritocracia e para o Índice de Desenvolvimento Humano.

O modelo considera as hipóteses fundamentais subjacentes à análise da regressão, como a hipótese de média zero dos fatores não observados, com verificação da existência de possíveis problemas como o da heteroscedasticidade (variância não-constante) que poderiam invalidar os procedimentos padrões da inferência.

Foi feita uma única regressão em que o Índice de Meritocracia é a variável independente e o Índice de Desenvolvimento Humano é a variável dependente. Essa abordagem ganha maior validade metodológica a partir da análise dos resultados do modelo usado por Rauch and Evans (1999), que demonstrou que a implementação da escala weberiana, ou meritocracia, teve efeito sobre o crescimento econômico de forma independente de outras variáveis classicamente associadas ao desenvolvimento econômico, como os níveis de produto per capita ou o capital humano pré-existentes, em uma amostra de 35 países em desenvolvimento<sup>119</sup>.

## 4. Resultados

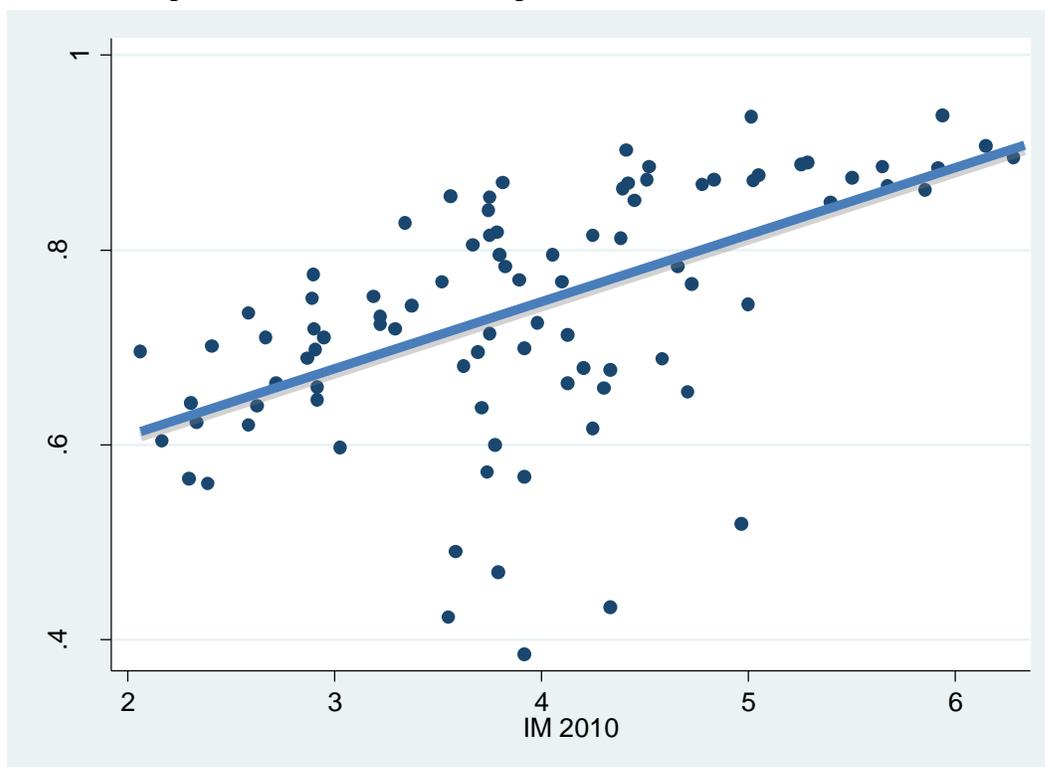
---

<sup>119</sup> Conforme apresentado na revisão de literatura no item 2.2 Índice de Meritocracia (pág. 13).

Os resultados da regressão confirmaram a hipótese de que graus mais altos de implementação da meritocracia tem podem impactar positivamente no nível de desenvolvimento humano dos países: IM e IDH são positivamente relacionados. O cálculo<sup>120</sup> demonstrou que, considerando um intervalo de confiança de 95%, para cada 1% de elevação no Índice de Meritocracia dos países há uma tendência de que se amplie o Índice de Desenvolvimento Humano em 0,28%.

Com base na análise dos resultados do modelo aplicado e da base teórico-histórica apresentada é possível argumentar que as premissas<sup>121</sup> assumidas indicam, sim, uma forte correlação entre a atuação do Estado, e conseqüentemente da qualidade da burocracia a ele associada, e o nível de desenvolvimento dos países. Essa correlação pode ser observada no Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1. Impacto do IM no IDH de 90 países



<sup>120</sup> O detalhamento dos resultados da regressão estão disponíveis nos anexos 1 e 2.

<sup>121</sup> Conforme apresentadas na Introdução desse trabalho, as premissas são: 1) a meritocracia impacta na capacidade de atuação do Estado; 2) a meritocracia impacta nos níveis de corrupção; 3) os níveis de corrupção e de capacidade de atuação do Estado são determinantes para o desenvolvimento dos países.

## 5. Conclusão

O propósito desse trabalho era o de verificar em que medida graus mais altos de implementação da meritocracia impactam no nível de desenvolvimento humano dos países, com base em três premissas: 1) a meritocracia impacta na capacidade de atuação do Estado<sup>122</sup>; 2) a meritocracia impacta nos níveis de corrupção<sup>123</sup>; 3) os níveis de corrupção e de capacidade de atuação do Estado são determinantes para o desenvolvimento dos países<sup>124</sup>.

Foram expostos os principais argumentos relacionados a cada uma das premissas e ainda outros que ajudaram a entender porque, apesar de tantas evidências factuais e históricas nesse sentido, apenas no fim do século XX e início do XXI ganhou mais força essa perspectiva. Apresentamos o conceito moderno de meritocracia, que tem como principal característica a dotação das estruturas burocráticas de condições que são essenciais ao atendimento dos anseios da sociedade nas democracias modernas, em que a promoção do crescimento econômico é apenas uma das variáveis a serem consideradas, assim como o interesse público e a distribuição mais justa de oportunidades.

Tratamos da teoria dos caçadores de renda (rent-seeking) que ajudou a explicar comportamentos econômicos que levam à captura das decisões de Estado, seja por elites locais ou grandes corporações internacionais, em detrimento do interesse coletivo. Essa teoria ajuda a explicar a prevalência de práticas como o nepotismo, o clientelismo e o patrimonialismo<sup>125</sup> em países com estruturas institucionais menos desenvolvidas. Mostramos, também, como a teoria dos caçadores de renda tem sido usada para evidenciar as fortes relações que existem entre as indicações políticas e a corrupção, feitas especialmente no campo da Administração Pública<sup>126</sup>.

A teoria da “escala weberiana” de Rauch and Evans (1999), aplicada pelos autores para um grupo de 35 países em desenvolvimento, forneceu a base teórica sobre a qual argumenta-se que a implementação de burocracias meritocráticas tem sido, historicamente, o melhor caminho para que o Estado alcance níveis de autonomia e capacidade de atuação mais altos, criando as

---

<sup>122</sup> Weber (1918 e 1978), Banco Mundial (1993 e 2003), Evans (1995), Rauch and Evans (1999), Peters and Pierre (2004), Dahlström (2009), Hollyer (2009), Dahlström, Lapuente and Teorell (2011).

<sup>123</sup> Besley & McLaren (1993), Evans (1995), Banco Mundial (1997); Evans and Rauch (2000), Santos (2005), Hollyer (2009).

<sup>124</sup> Banco Mundial (1993 e 2003), Evans (1995), Ackerman (1999), Rauch and Evans (1999), Evans and Rauch (2000), Mauro (2002).

<sup>125</sup> Evans (1995), Evans and Rauch (1999); Ackerman (1999), Peters and Pierre (2004), Dahlström (2009), Hollier (2009).

<sup>126</sup> Santos (2005).

condições necessárias ao bom funcionamento das economias de mercado, e principalmente, à promoção do desenvolvimento.

Apresentamos rapidamente alguns dos autores que anteciparam a perspectiva de que o grau de desenvolvimento dos países não é uma etapa de um processo natural, mas muito mais o resultado do tipo de inserção internacional que cada Estado é capaz de implementar. Esse argumento reforça a importância de um Estado capaz e autônomo na construção de uma sociedade desenvolvida. Demos espaço às pesquisas de Chang (2002) e Teixeira (2007) cujos argumentos defendem que não apenas as nações ricas têm “chutado a escada” do desenvolvimento, negando aos países em desenvolvimento o uso de muitas das estratégias usadas por elas em seus processos de industrialização e desenvolvimento econômico; mas, também, como os *Think Tanks* conservadores dos EUA têm exercido significativo papel nessa estratégia, especialmente, a partir dos anos 70.

Apresentamos os argumentos de diversos autores que têm explicado a relevância do papel do Estado, e conseqüentemente da qualidade da burocracia a ele associada, não somente para a promoção do desenvolvimento econômico dos países; mas, principalmente, para a conquista de transformações sócio-econômicas que elevam o nível de desenvolvimento humano<sup>127</sup> de seus povos.

Confirmou-se que o Índice de Meritocracia e o Índice de Desenvolvimento Humano estão fortemente correlacionados e foi possível estimar que para cada 1% de aumento no nível de implementação da meritocracia na máquina pública pode-se observar uma tendência de aumento no grau de desenvolvimento humano da ordem de 0,28%.

Essa correlação positiva relativamente alta fortalece a percepção e as conclusões de muitos estudos feitos também no campo da Administração Pública e da Ciência Política de que a meritocracia é fator determinante para o desenvolvimento econômico e social dos países.

---

<sup>127</sup> Haq (1995); Henderson, Jeffrey, David Humle, Hossein Jalilian and Richard Phillips (2007).

## 6. Anexos

### 6.1 Regressão IDH 2010 IM 2010, vce (robust)

```
Linear regression                               Number of obs =      90
                                                F( 1, 88) =      88.86
                                                Prob > F      = 0.0000
                                                R-squared     = 0.2800
                                                Root MSE     = .10646
```

	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
idh2010						
im2010	.0659804	.0069995	9.43	0.000	.0520704	.0798904
_cons	.4769446	.0285386	16.71	0.000	.4202301	.533659

### 6.2 Regressão IDH 2010 IM 2010, vce (hc3)

```
Linear regression                               Number of obs =      90
                                                F( 1, 88) =      85.94
                                                Prob > F      = 0.0000
                                                R-squared     = 0.2800
                                                Root MSE     = .10646
```

	Coef.	Robust HC3 Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
idh2010						
im2010	.0659804	.0071174	9.27	0.000	.0518361	.0801248
_cons	.4769446	.0289824	16.46	0.000	.4193481	.534541

### 6.3 Questionários do Índice de Meritocracia (*Índex of Professionalism*)

O questionário e a metodologia estão conforme apresentados no *codebook* do “The Quality of Government Expert Survey 2010 – A Report”. O Índice de Meritocracia empregado nesta dissertação equivale ao *index of professionalism* elaborado a partir de Dahlström, Lapuente and Teorell (2011). Essas informações estão disponibilizadas no sítio eletrônico do Quality of Government (QoG) Institute, da Universidade de Gothenburg, em <http://www.qog.pol.gu.se>.

The data set is based on several separate samples. The original sample consists of experts recruited by the QoG institute during 2008. After the first survey was closed, an extra survey were launched to a new sample of experts for those countries that either were unrepresented in

the data or where the countries only were represented by less than five experts. In the extra survey, the respondents also had the opportunity to give suggestions of other presumptive experts as well, which in turn forms the third sample of experts. Before the actual survey was launched, a pilot study was conducted where respondents were recruited through a banner at the webpage of the QoG institute ([www.qog.pol.gu.se](http://www.qog.pol.gu.se)). During 2010, potential experts for different regions were recruited manually by the QoG institute (Africa, Asia, Latin America and the Middle East). An open survey was also used for Africa where a recruited expert were allowed to share a link to the QoG survey to other presumptive experts (for a more detailed report of the recruitment process, see Dahlberg, Dahlström, Norell & Teorell 2011).

1. Your country of selection:

Comment: Each respondent may only answer to one country. We would like you to choose the country on which you are most knowledgeable.

2. Thinking about the country you have chosen, how often would you say the following occurs today? (This is answered on a 7 point scale from 1 - 'hardly ever' to 7 - 'almost always')

- a. When recruiting public sector employees, the skills and merits of the applicants decide who gets the job?
- b. When recruiting public sector employees, the political connections of the applicants decide who gets the job?
- c. Public sector employees are hired via a formal examination system?
- d. The top political leadership hires and fires senior public officials?
- e. Senior public officials are recruited from within the ranks of the public sector?
- f. Once one is recruited as a public sector employee, one stays a public sector employee for the rest of one's career?
- g. Firms that provide the most favorable kickbacks to senior officials are awarded public procurement contracts in favor of firms making the lowest bid?
- h. When deciding how to implement policies in individual cases, public sector employees treat some groups in society unfairly?
- i. When granting licenses to start up private firms, public sector employees favor applicants with which they have strong personal contacts?
- j. Senior officials have salaries that are comparable with the salaries of private sector managers with roughly similar training and responsibilities?
- k. The salaries of public sector employees are linked to appraisals of their performance?
- l. When found guilty of misconduct, public sector employees are reprimanded by proper bureaucratic mechanisms?

3. Still thinking about the country you have chosen to submit your answers for, how common would you say the following occurrences are today in that country as compared to 10 years ago? (This is answered on a 7 point scale from 1 - 'hardly ever' to 7 - 'almost always')

- a. When recruiting public sector employees, the skills and merits of the applicants decide who gets the job?
- b. Public sector employees are hired via a formal examination system?
- c. Senior officials have salaries that are comparable with the salaries of private sector managers with roughly similar training and responsibilities?
- d. The top political leadership hires and fires senior public officials?
- e. Senior public officials are recruited from within the ranks of the public sector?

f. Once one is recruited as a public sector employee, one stays a public sector employee for the rest of one's career?

g. When deciding how to implement policies in individual cases, public sector employees treat some groups in society unfairly?

4. Generally speaking, how often would you say that public sector employees today, in your chosen country, act impartially when deciding how to implement a policy in an individual case? (This is answered on a 7 point scale from 1 - 'hardly ever' to 7 - 'almost always')

5. How common would you say impartiality among public sector employees is today as compared to 10 years ago? (This is answered on a 7 point scale from 1 - 'hardly ever' to 7 - 'almost always')

6. Hypothetically, let's say that a typical public sector employee was given the task to distribute an amount equivalent to 1000 USD per capita to the needy poor in your country. According to your judgement, please state the percentage that would reach:

Fill in the percentages for each question in the right column and make sure that all questions together add to 100 percent.

Percent (%)

- a. The needy poor
  - b. People with kinship ties to the public employee
  - c. Middlemen/consultants
  - d. The public employee's own pocket
  - e. The superiors of the public employee
  - f. Others\*
  - g. Total:
  - h. No opinion
- Shows the percentages per item

7. For the answer others\*: please specify whom?

Open ended question

8. To what extent would you say the following applies today to the country you have chosen to submit your answers for? (This is answered on a 7 point scale from 1 - 'hardly ever' to 7 - 'almost always')

- a. Public sector employees strive to be efficient?
- b. Public sector employees strive to implement the policies decided upon by the top political leadership?
- c. Public sector employees strive to help citizens? d. Public sector employees strive to follow rules?
- e. Public sector employees strive to fulfill the ideology of the party/parties in government?
- f. The terms of employment for public sector employees are regulated by special laws that do not apply to private sector employees?
- g. The provision of public services is subject to competition from private sector companies, NGOs or other public agencies?
- h. The provision of public services is funded by user fees and/or private insurances rather than taxes?

- i. Women are proportionally represented among public sector employees?
- j. Key ethnic and religious groups in society are proportionally represented among public sector employees?
- k. Public sector employees risk severe negative consequences if they pass on information about abuses of public power to the media?
- l. Government documents and records are open to public access?
- m. Abuses of power within the public sector are likely to be exposed in the media?

9. Are you a man or woman?

10. What is your level of education?

Mark the answer that You think most properly describes your education

1 None; 2 Incomplete primary; 3 Primary completed; 4 Incompleted secondary; 5 Secondary completed; 6 Post-secondary trade/vocational school; 7 University undergraduate degree incomplete; 8 University undergraduate degree completed; 9 Master; 10 PhD.

11. Which year were you born? (year: 19xx)

12. In which country were you born?

13. In which country do you live today?

14. Is your current employer located in the country for which you have submitted your answers?

15. Who do you work for?

Please choose the response category that best describes your current employer

1. The current executive (presidential administration/cabinet); 2. A ministry, board or agency within the central government; 3. A ministry, board or agency within the regional/local government; 4. A state-owned enterprise or another branch of the public administration; 5. A public university; 6. A private university; 7. A private sector company; 8. An NGO or a non-profit private organization; 9. Other.

16. Please indicate who sent the link to this questionnaire to you:

- 1. Directly from the QoG Institute (j.teorell@pol.gu.se);
- 2. From an organization of scholars of which I am a member (e.g., CLAD, AMDIN, or other);
- 3. From someone else whom I know personally;
- 4. From someone else whom I do not know.

17. If you have any considerations about this survey, please write them down in the box below.

**Indices of impartiality, closeness and professionalism** (only included in the aggregated version of the QoG expert survey)

Included in the aggregated version of the QoG expert survey are three indexes, each based on a group of questions from the survey.

The **index of impartiality** (impar) measures to what extent government institutions exercise their power impartially. The impartiality norm is defined as: “When implementing laws and policies, government officials shall not take into consideration anything about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law.” (Rothstein and Teorell 2008, p. 170) The impartiality index is built on the following five items from the survey:

q2\_g, q2\_h, q2\_l, q4, q6\_a

The index is constructed by adding each measure weighted by the factor loading obtained from a principle components factor analysis. Missing values on one or more of the questions have been imputed on the individual expert level. After that, aggregation to the country level has been made (mean value of all experts per country). The confidence interval variables give the higher and lower limits of the 95% non-parametric bootstrapped confidence intervals.

The **index of professionalism** (proff) measures to what extent the public administration is professional rather than politicized (Dahlström et al 2011). Higher values indicate a more professionalized public administration. The index is based on the following four questions in the survey:

q2\_a, q2\_b, q2\_d, q2\_e

The index is constructed by first taking the mean for each responding expert of the four questions above. The value for each country is then calculated as the mean of all the experts’ means. (If one or more answers are missing, these questions are ignored when calculating the mean value for each expert. The scale of the second and third questions are reversed so that higher values indicate more professionalism).

The confidence interval variables give the higher and lower limits of the 95% non-parametric bootstrapped confidence intervals.

The **index of closedness** (closed) measures to what extent the public administration is more closed or public-like, rather than open or private-like. Unlike the other indices, this index is only measured for a sub-sample of “Western” and post-communist countries, since closedness only forms a separate dimension from professionalism in these countries (Dahlström et al 2011). Higher values indicate a more closed public administration. It is based on three questions from the survey:

q2\_3 q2\_6 q8\_6

The index is constructed by first taking the mean for each responding expert of the three questions above. The value for each country is then calculated as the mean of all the experts’ means. (If one or more answers are missing, these questions are ignored when calculating the mean value for each expert.)

The confidence interval variables give the higher and lower limits of the 95% non-parametric bootstrapped confidence intervals.

## 7. Referências Bibliográficas

ACKERMAN, S. **'Grand' Corruption and the Ethics of Global Business.** Yale Law School, Program for Studies in Law, Economics and Public Policy, Working Paper No. 221, 1999.

AMSDEN, A. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization.** New York: Oxford University Press, 1989.

ARISTÓTELES. **A Política.** Tradução: Benjamin Jowett. 1999 (pág. 3). Disponível em: <[socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/aristotle/Politics.pdf](http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/aristotle/Politics.pdf)> Acesso em 23 ago 2011.

ATTAC GERMANY'S SCIENTIFIC COUNCIL – ADELHEID, B.; FISAHN, A.; MAHNKPF, B.; CHRISTEN, C.; BUTTERWEGGE, C.; ALTVATER, E.; et. al. **Manifesto on the crisis of the Euro: The public debt crisis can only be overcome through fundamental reforms of the global financial system as well as the EU.** 2011.

AUYERO, J. **Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita,** Duke University Press, 2000.

BAIROCH, P. **Economics and World History – Myths and Paradoxes,** Brighton, Wheatsheaf, 1993.

BAUMHART, R. C. **How Ethical are Businessmen?** Harvard Business Review, 39: 6-9, 1961.

BESLEY, T.; MCLAREN, J. **Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives,** The Economic Journal - Vol. 103, No. 416 (Jan., 1993), pp. 119-141, 1993.

BRENNER, S.; MOLANDER, E. A. **Is the Ethics of Business Changing?,** Harvard Business Review, 55: 57-71, 1997.

BRIQUET, J. L.; SAWICKI, F. **Le clientélisme politique dans les sociétés Contemporaines,** Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

CAMPOS, E.; ROOT, H. L. **The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible.** Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996.

CASSESE, S. assese, Sabino. **Italy's Senior Civil Service: An Ossified Wourld,** in Page, Edward C. and Vincent Wright, eds. **Bureaucratic Elites in Western European States.** Oxford: Oxford University Press, 1999.

CHANG, Chun-shu. **The Rise of the Chinese Empire: Nation, State and Imperialism in Early China, ca. 1600 B.C. – A.D. 8,** 1934.

CHANG, Ha-Joon. **Five False Premises about Economic Recovery**, 2011. The Wall Street Journal, 07 ago 2011. Disponível em: <<http://blogs.wsj.com/source/2011/08/07/five-false-premises-about-economic-recovery/>> Acesso em: 23 set 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Kicking Away the Ladder: development strategy in historical perspective**, 2002.

CHENG, Tun-jen; HAGGARD, S.; KANG, D. **Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan. Paper presented at UNCTAD Seminar on Development of East and South-east Asia and a New Development Strategy - the Role of Government** 30- 31 October, Geneva, Switzerland, 1995.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, **Notice Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty**, Communication From the Commission, Official Journal of the European Union (2004/C 101/08).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) Acesso em: 2 jul 2011.

COTTA, T. C. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP (Texto para discussão, 21), 1997.

DAHLBERG, S.; DAHLSTROM, C.; NORELL, V.; TEORELL, J. **The Quality of Government Expert Survey 2010 – A Report**. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2011. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se>> Acesso em: 26 set 2011.

DAHLSTROM, C. **Political appointments in 18 Democracies, 1975-2007**, GÖTEBORG: Department of Political Science University of Gothenburg, 2009.

DAHLSTROM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. **Dimensions of Bureaucracy II: A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration**. QoG Working Paper Series, Sweden: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2011.

EVANS, P. **The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change**. Disponível em HAGGART, S.; KAFMAN, R. **Politics of Economic Adjustment**, Princeton University Press, 1992. Tradução de Cid Knipel Moreira.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations**, Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucratic Structure and Economic Growth: Some Preliminary Analysis of Data on 35 Developing Countries**. Califórnia: University of California, Berkeley, 1996.

EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth**, American Sociological

Review 64, No 5, p. 748–765, 1999.

FAIRBROTHER, M. **The Political Economy of Development: Institutional Perspectives**, Bristol: University of Bristol, 2008.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato brasileiro**, Globo, São Paulo, 2001.

FERNANDES, M. **A Economia Política da Corrupção: um Ensaio Crítico**, São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1995.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO – FIESP. **Relatório Corrupção: Custos Econômicos e propostas de Combate**, São Paulo: Departamento de Competitividade e Tecnologia, 2006.

FERRAZ, D.; RODRIGUES, M. **Política e Administração: da Legitimidade Democrática à Concepção e Operacionalização Técnica das Políticas Públicas**, Santo Domingo, República Dominicana: XV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2010.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil: edição comemorativa de 50 anos**, organizado por Rosa Freire d’Aguiar Furtado, Companhia das Letras, São Paulo, 2009.

FIORI, J. L. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**, Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2001.

GALLAGHER, J.; ROBINSON, R. **The Imperialism of Free Trade**, Economic History Review, v.6, n1, 1953.

GEDDES, B. **Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America**, University of California Press, 1994.

GRAHAM, R. **Clientelismo na cultura política brasileira. Toma lá dá cá**, São Paulo: Braudel Center Papers No. 15, 1997.

GUIMARÃES, A. Q. **A Economia Política do Modelo Econômico Chinês: o Estado, o mercado e os principais desafios**, 2009.

HAGGARD, S. **Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries**, Cornell University Press, 1990.

HAQ, Mahbub ul. **Reflections on Human Development**, Oxford/New York: Oxford University Press, 1995.

HELLMAN, J.; JONES, G.; KAUFMANN, D. **Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies**, Washington: World Bank Policy

Research Working Paper No. 2444, 2000. Disponível em:  
<<http://www.worldbank.org/wbi/governance>> Acesso em: 18 set 2011.

HENDERSON, J.; UMLE, D.; JALILIAN, H.; PHILIPS, R. **Bureaucratic Effects: ‘Weberian’ State Agencies and Poverty Reduction**, *Sociology* 41 vol. 3, p. 515-532, 2007.

HOLLYER, J.R. **Patronage or Merit? The Choice of Bureaucratic Appointment Mechanisms**, New York, New York University Department of Politics, 1999.

HORN, M. **The Political Economy of Public Administration**, 1995.

IHS GLOBAL INSIGHT. **Country & Industry Forecasting**, 2011. Disponível em:  
<<http://www.ihs.com/products/global-insight/index.aspx>> Acesso em: 17 set 2011.

INSTITUTE FOR POLICY STUDIES. **Executive Excess 2011: The Massive CEO Rewards for Tax Dodging**”, 2011. Disponível em: <[http://www.ips-dc.org/reports/executive\\_excess\\_2011\\_the\\_massive\\_ceo\\_rewards\\_for\\_tax\\_dodging/](http://www.ips-dc.org/reports/executive_excess_2011_the_massive_ceo_rewards_for_tax_dodging/)> Acesso em: 15 set 2011.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975**, Stanford University Press, 1982.

KAUFMANN, D.; VICENTE, P. C. **Legal Corruption**, World Bank: World Bank Institute, 2005.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance indicators for 1996-2005**, World Bank, 2006.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues – September**, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1682130>> Acesso em 12 ago 2011.

KING, D.; ROTHSTEIN, B. **Institutional Choices and Labor Market Policy**, *Comparative Political Studies* 26 (2): 147-177, 1993.

KOH, G. oh, Gillian. **A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State**, University of Sheffield, England, 1995.

KRUEGER, A. **The Political Economy of Rent-Seeking**, *American Economic Review*, n° 64. (291–303), 1974.

LEFTWICH, A. **States of Development: On the Primacy of Politics in Development**, 2000.

LEWIS, D. E. **The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance**, Princeton University Press, 2008.

LÍRIO, S. **Keynes no mesmo caminho de Marx**, (Entrevista Delfim Netto e Luiz Gonzaga Belluzzo) Revista Carta Capital, Ed. 19 de agosto de 2011. Disponível no site da revista em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/%E2%80%98keynes-sofre-o-mesmo-destino-de-marx%E2%80%99>> Acesso em: 10 set 2011.

MARIANI, J. **O longo amanhecer - cinebiografia de Celso Furtado**. Documentário, 2007.

MARIER, P. **Where Did the Bureaucrats Go? Role and Influence of Public Bureaucracy in Swedish and French Pension Reform Debate**, Governance 18 (4): 521- 544, 2005.

MARQUES, R.; ROSSI, J. **Investimento Estrangeiro Direto: Experiência Chinesa e Sugestões para o Brasil**, em FELSBURG, T.; MAGALHÃES, F. (organizadores) **Brasil-China: comércio, direito e economia**, 2005.

MAURO, P. **Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos**. Disponível em: **A Corrupção e a Economia Global**, Editora UnB. p. 135-167. Brasília, 2002.

MAURO, P. **The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth**, International Monetary Fund Staff Papers, Vol. 51, No. 1, 2004.

MAYER, J. **Policy Space: What, For What, and Where?** United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD, No. 191, 2008.

MEDEIROS, C. A. **Desenvolvimento Econômico – Experiências Comparadas 1**, Curso a Distância sobre Desenvolvimento Econômico, Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

MENDES, L. **Um Efeito Sobre a Taxa de Juros**, Brasília: Universidade Católica, 2009.

Olsen, J. P. **Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy**, Journal of Public Administration Research and Theory 16 (1): 1-24, 2006.

Olsen, J. P. **The Ups and Downs of Bureaucratic Organization**, Annual Review of Political Science 11: 13-37, 2008.

PAGE, E. C. ; Wright, V. **Bureaucratic Elites in Western European States**, Oxford: Oxford University Press, 1999.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**, Caderno 1, Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PETERS, G.; PIERRE, J. **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control**, London: Routledge, 2004.

PIATTONI, S. **Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective**, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PLATÃO, A **República**, Tradução de Enrico Corvisieri, São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis**, 2d ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad**, 2010. Disponível em: <[www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org](http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org)> Acesso em: 10 ago 2011.

PUBLIC CITIZEN'S CONGRESS WATCH. **Just Not Us - Wall Street's "Two Cents" on Pay Rule: Self-Preservation, Not Principle**, 2011. Disponível em: <<http://www.citizen.org/just-not-us>> Acesso em: 15 set 2011.

QUAH, J. **The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience**. Australian Journal of Public Administration. 52(3):320-28, 1993.

RAUCH, J.; EVANS, P. **Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries**, Journal of Public Economics v. 75 P. 49-71, 2000.

RONINGER, L. **Political Clientelism, Democracy and Market Economy**, Comparative Politics, Vol. 36 no. 3 p. 353-375, 2004.

ROTHSTEIN B.; TEORELL, J. **What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions**, Governance 21(2), p. 165-190, 2008.

ROUBAN, L. **The Senior Civil Service in France**, in Page, Edward C. and Vincent Wright, eds. **Bureaucratic Elites in Western European States**, Oxford: Oxford University Press, 1999.

ROUBAN, L. **Politicization of the civil service in France: from structural to strategic politicization**, in Peters, Guy and Jon Pierre. eds. **Politicization of the Civil service in Comparative Perspective**. London: Routledge, 2004.

SANTOS, L. A. **Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA**, Revista do Serviço Público, v. 60, No 1, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2009.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L. S. **Corrupção, Nepotismo e Gestão Predatória: um Estudo do Caso Brasileiro e Alternativas para o seu Enfrentamento**, XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo

combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica" (Terceiro Prêmio), Caracas, 2004-2005

SOARES, J. R. **Think Tanks: Organização Sistêmica de Conhecimentos Relevantes à Política Pública no Brasil**, Florianópolis, Universidade de Santa Catarina, 2009.

SULEIMAN, E.N.; WARNECKE, S. J. **Industrial Policies in Western Europe**, New York: Praeger, 1975.

SULEIMAN, E.N. **Dismantling Democratic States**, Princeton University Press, 2003.

TAVARES, M. C. **Desenvolvimento e Igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**, Organizadores: João Sicsú, Douglas Portari, IPEA, Rio de Janeiro, 2010.

TEIXEIRA, T. **Os Think Thanks e sua influência na Política Externa dos EUA**, Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TEIXEIRA, T. **Os Think Tanks Norte-Americanos e sua Fábrica de Visões de Mundo**, Curitiba: UFPR, 2009.

TEORELL, J.; SAMANNI, M.; HOLMBERG, S.; ROTHSTEIN, B. **The Quality of Government Dataset**, University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2011. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se>> Acesso em 25 set 2011.

TULLOCK, G. **The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft**, Western Economic Journal 5, p. 224-232, 1965.

VITELL, S.; FERSTERVAND, T. A. **Business Ethics: Conflicts, Practices and Beliefs of Industrial Executives**, Journal of Business Ethics, 6:111-122, 1987.

WADE, R. **Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

WEBER, M. **Economy and Society**, New York: Bedminster Press Incorporated, 1968.

WEIR, M.; SKOOCPOL, T. **State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States**, in Evans, Peter B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOOCPOL, T. **Bringing the State Back In**, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 107-168, 1985.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria – Uma Abordagem Moderna**, São Paulo: Cengage Learning, 2008.

WORLD BANK. **The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy**, New York: Oxford University Press, 1993.

WORLD BANK. **World Development Report 1997: The State in a Changing world**, 1997.

Disponível em: <B[http://books.google.com/books?id=kcCQjmmRZo4C&printsec=frontcover&hl=en&cd=1&source=gbs\\_ViewAPI#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=kcCQjmmRZo4C&printsec=frontcover&hl=en&cd=1&source=gbs_ViewAPI#v=onepage&q&f=false)> Acesso em 29 ago 2011.

WORLD BANK. **Bolivia: From Patronage to a Professional State**, Bolivia Institutional and Governance Review, Report No. 20115-BO, 2000.

WORLD BANK. **Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?**, 11th International Anti-Corruption Conference, Panel: Depoliticizing the Civil Service, Republic of Korea, 2003