



Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

ISSN: 1807-0191

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas

Lima, Rodolfo de Camargo

O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em
ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando *matching* em *survey*

Opinião Pública, vol. 26, núm. 3, 2020, Setembro-Dezembro, pp. 587-632

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas

DOI: 10.1590/1807-01912020263587

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32965756008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

UAEM [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando *matching* em survey

Rodolfo de Camargo Lima¹ 

O artigo investiga os efeitos do recrutamento político, de entrada lateral e sem concurso, sobre as atitudes e as percepções dos burocratas que atuam em ministérios brasileiros, aplicando técnicas de *matching*. Parcela da literatura associa os modos de recrutamento ao comportamento burocrático, sugerindo que diferentes processos seletivos gerariam incentivos distintos ao desempenho das atividades dos burocratas. A expectativa de efeitos do tratamento político sobre atitudes e percepções dos atores de entrada lateral foi parcialmente confirmada em 12% dos tópicos avaliados. De um lado, o poder de ação do tratamento apresentou efeitos políticos específicos, principalmente de natureza relacional. De outro, os resultados relativizaram a clivagem entre burocracia e política, inferindo que há mais tons de cinza nessa relação do que sugere a hipótese de divisão estanque entre ambas.

Palavras-chave: burocratas; ministérios; recrutamento; comportamento; *matching*

Introdução²

O recrutamento político afeta atitudes e percepções de burocratas em ministérios? Uma intuição baseada na distinção clássica entre burocracia e política (Wilson, 2005) sugere que as formas de recrutamento de funcionários para a máquina estatal teriam possíveis desdobramentos sobre o comportamento burocrático e, em última instância, impactariam a qualidade do serviço e das políticas públicas oferecidas (Lewis, 2007; Oliveros e Schuster, 2018). Assim, parcela da literatura caracteriza o recrutamento, ou as vias de acesso ao Estado, de dois modos: uns entram lateralmente por indicação, enquanto outros ingressam no serviço civil mediante aprovação em concurso público. Os primeiros,

¹ Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco. Temuco (La Araucanía), Chile. E-mail: <rodolfodecamargolima@gmail.com>.

² O presente artigo compõe parte da tese doutoral do autor com as devidas adaptações e ajustes (financiamento Capes-Proex 001). Agradeço os comentários de Felix Lopez (Ipea) e Renata Bichir (Each/USP) nessa ocasião, além dos comentários dos pareceristas anônimos da revista *Opinião Pública*. O artigo também contou, em sua etapa de conclusão, com o apoio do Projeto de número 11200625, pertencente ao Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondecyt Iniciación, da Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) do Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (Gobierno de Chile), em que o autor é pesquisador principal.

que têm sua entrada na máquina estatal exclusivamente por nomeação, são tidos como burocratas temporários ou transitórios. O artigo considera esse tipo de recrutamento como político, já que a entrada por indicação possui critérios discricionários que concedem maior liberdade quanto ao método de seleção para os superiores hierárquicos no ato da escolha de seus subordinados. Soma-se que nessa prática, também conhecida, por algumas abordagens, como patronagem, os funcionários nomeados são direcionados para cargos no Estado geralmente por motivações pessoais, políticas e/ou profissionais. O pilar dessa relação laboral, portanto, se baseia fundamentalmente na confiança entre quem nomeia e quem é nomeado, tornando de curto ou médio prazo a permanência do burocrata no cargo. Já o recrutamento por concurso público condiciona a entrada do funcionário no serviço civil à aprovação em exame e, nessa forma de avaliação conteudista, os critérios de seleção tendem a ser mais técnicos e impessoais. Os aprovados em concurso, então, passam a construir carreiras profissionais de longo prazo no serviço público, caracterizando-se como servidores públicos, cuja conhecida estabilidade laboral não depende de relacionamentos específicos com seus chefes diretos.

Essa distinção tem alimentado também a literatura contemporânea de capacidades estatais e segue na esteira da hipótese weberiana, sustentando que a categoria de burocracias mais profissionais e técnicas teria resultados mais satisfatórios em suas atividades (Evans e Rauch, 1999). O argumento teórico, portanto, seria que tais diferentes formas de recrutamento gerariam incentivos distintos para as atividades desempenhadas pelos atores burocráticos: os que foram filtrados politicamente dependem de relacionamentos e da confiança de seus chefes, já os que passaram por concurso público teriam maior estabilidade em suas funções e atividades profissionais. Nesse sentido e com o objetivo de testar e mensurar como a forma de recrutamento impacta as atitudes e percepções dos burocratas, o artigo propõe isolar o efeito político do recrutamento de funcionários públicos que atuam em ministérios brasileiros. O acesso lateral e sem concurso ao setor público, então, é considerado um tratamento político ao recrutamento de agentes burocráticos. A expectativa teórica, desse modo, seria que haveria efeitos sistemáticos do tratamento político, advindos da seleção discricionária e ausente de aprovação em exame de mérito, sobre atitudes e percepções dos burocratas – quando contrafactualmente comparados ao grupo controle, compostos por indivíduos que ingressaram por concurso público.

Para isolar o efeito do tratamento, a técnica de *matching* aqui utilizada basicamente “espelha” os indivíduos do grupo controle (recrutados por concurso público) que possuem características iguais ou semelhantes às do grupo tratado (recrutados política e lateralmente). A seguir, o modelo calcula as diferenças de atitudes e percepções entre ambos os grupos, dos indivíduos tratados e seus respectivos controles (*matched* e espelhados), permitindo, assim, isolar o efeito do tratamento político. Como fonte, utilizo a base de dados do projeto “Capacidades estatais para a produção de políticas públicas: resultados do *survey* sobre o serviço civil no Brasil”, da Escola Nacional de Administração

Pública (Enap, 2018). A partir dela avalio sete grupos de perguntas relacionadas aos burocratas: (i) atividades e funções, (ii) seus recursos informacionais e (iii) interacionais, (iv) conhecimentos e (v) habilidades, (vi) colaboração intersetorial e interfederativa, e (vii) o contexto organizacional. Dentro dessas categorias, totalizando 79 perguntas e assertivas, cada uma funciona individual e respectivamente como uma variável dependente. Reitera-se que os *matchings* mantêm similaridades sobre todas as covariáveis entre os indivíduos tratados e os *matches* do grupo controle; o único fator que distingue ambos os grupos é a forma de recrutamento: uns foram selecionados política e lateralmente (grupo tratamento) e outros foram filtrados e acessaram a máquina estatal por concurso público (grupo controle). Nesse aspecto, as variáveis independentes utilizadas para a aplicação dos *matchings* são categorias referentes a sexo, idade, raça e nível educacional, e a outras de cunho institucional, como o tempo trabalhado na política pública, o maior tempo de experiência profissional dentro e fora do Estado, o macrossetor de atuação no Poder Executivo federal, além de cargo de confiança.

Em relação aos resultados, de um lado, a expectativa de que o tratamento político caracterizado pela entrada lateral e sem concurso produzisse efeitos sistemáticos sobre atitudes e percepções dos burocratas se confirmou parcialmente. O presente artigo encontrou efeitos significativos do tratamento sobre o grupo tratado em 12% das perguntas avaliadas. Entre esses achados, destacaram-se com consistente significância: maior frequência de consultas aos conselhos de políticas públicas; utilização e facilidade com mídias sociais e ferramentas de TI; maior facilidade na coordenação de equipes e mediação de conflitos; rejeição da competição burocrática intersetorial; e apoios de parlamentares; além do reforço de outras capacidades internas do ministério, como: reputação, mobilização do Legislativo e do Judiciário, e suporte da consultoria jurídica. De outro lado, ainda que a utilização de modelos usando dois algoritmos de *matching* tenha diminuído a quantidade dos resultados significativos, equivalentemente aumentaram a validade interna, a segurança e a robustez dos efeitos encontrados.

Dito isso e de maneira geral, os achados parcimoniosos mostram que, ao comparar (contrafactualmente) semelhantes, o ingresso lateral não produz uma clivagem tão acentuada nos *proxies* de comportamento burocrático quanto sugeria a expectativa teórica. No entanto e em síntese, o tratamento de recrutamento político apresentou robustos efeitos focalizados, principalmente em atitudes e percepções de natureza relacional. Nesse aspecto, incluem-se capacidades e habilidades tanto burocráticas de coordenação interna e de relacionamento intraexecutivo e com os demais poderes, quanto políticas, que refletem a intensidade dessas interações institucionais, endógenas às burocracias, horizontais em relação aos demais atores do sistema político, e verticais em relação à sociedade.

Além desta “Introdução”, o artigo está dividido em mais quatro seções. Em “Clivagens e conexões entre a burocracia e a política”, discorro sobre as diferenças e convergências teóricas entre burocracia e a política. Em “Material e método”, exponho os

dados e a metodologia. Em seguida apresento a discussão e os resultados. Por fim, em “Considerações finais”, concluo com os principais achados e algumas considerações.

Clivagens e conexões entre a burocracia e a política

O termo burocracia é geralmente referenciado de duas formas mais amplas na literatura: a primeira seria mais próxima da clássica definição weberiana, sob o formato de instituições com base em estrutura, regras, recursos e objetivos (Weber, 1946). Já a segunda trata a burocracia como a máquina administrativa de parte do governo, sendo sua função primária a execução da vontade do Estado, ou seja, a implementação de políticas públicas (Poocharoen, 2013, p. 331). O termo contemporâneo – e que o presente artigo adota – tende a combinar essas duas definições, além de ser um sinônimo também para seus agentes, os burocratas, que se envolvem em distintos graus nos processos de políticas públicas ou *policies* (p. 332). No caso brasileiro, o Código Penal (art. 327) considera funcionário público quem transitoriamente ou não, com ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública (Brasil, 2017, p. 123).

Em um amplo debate nos estudos sobre burocracia, reside a dicotomia entre a política e a administração pública, ou entre políticos e burocratas (Wilson, 2005). Os primeiros, representantes das vontades do Estado, desfrutam de popularidade eleitoral, miram grandes projetos e seriam os responsáveis por desenhar a agenda de governo e suas *policies*. Os segundos executariam tais vontades pela via da utilização da máquina administrativa ou, dito de outra forma, os servidores públicos implementariam profissionalmente os objetivos dos políticos.

Nessas cadeias de comando intra e interorganizacional, de um lado, a capacidade de influência no processo decisório dos burocratas pode variar de acordo com sua posição funcional, ou no tempo, a depender de arranjos institucionais formais e informais (Selznick, 1943). De outro, características endógenas, de comunicação, de *enforcement* das decisões, juntamente com os níveis de institucionalização da burocracia, podem também afetar a disposição e a motivação de seus atores (Fritzen, 2007). Outros fatores exógenos, equivalentemente, podem atuar ora de modo virtuoso, no caso de retroalimentações de aprendizagens organizacionais – quando burocracias interagem social e verticalmente, e entre si –, ora de modo prejudicial, quando turbulências políticas enfraquecem ou enviesam as dinâmicas administrativas da instituição (Hill e Hupe, 2002). Em suma, a fonte de poder do burocrata, em paralelo ao conhecimento técnico, também pode derivar de legados institucionais históricos, estruturas típicas de governança, sistema político, Constituição ou leis específicas (Poocharoen, 2013, p. 336).

Nesse contexto, indicações políticas endereçadas a atores burocráticos podem e são uma ferramenta de praxe na mão dos políticos que buscam a implementação efetiva de suas agendas. Cunhado também sob o termo de patronagem, esse conceito é amplamente definido como o poder discricionário que atores políticos possuem para

nomear indivíduos em posições não eletivas no setor público (Kopecký, Mair e Spirova, 2012). Outros autores reduzem a definição de patronagem somente a indivíduos pouco qualificados que acessam a máquina estatal como parte de um relacionamento *quid pro quo*. Em outras categorias, temos os tecnocratas, que são mais altamente qualificados e que igualmente acessam o Estado politicamente, os que entram no governo pela via da lealdade partidária e relacionamentos com dirigentes, e os chamados carreiristas, que ingressam no setor público por meios exclusivamente meritocráticos (Salazar-Morales e Lauriano, 2020). As modalidades de patronagem, portanto, variam na literatura, também referenciada ora como “clientelismo”, geralmente para sistemas políticos menos desenvolvidos, ora como “politização”, quando direcionada à Europa ocidental e Estados Unidos (Peters, 2013). No caso, o clientelismo tem uma definição mais restrita, sendo “a troca direta do voto de um cidadão por pagamentos diretos ou acesso contínuo a emprego, bens e serviços” (Kitschelt e Wilkinson, 2007, p. 2). Já a politização pode ser amplamente entendida como os múltiplos mecanismos através dos quais os atores tentam influenciar a administração pública (Peters, 2013). Nesse aspecto, a politização pode se relacionar tanto com a seleção dos nomeados a posições no governo com base em critérios estritamente políticos – a patronagem *per se* – quanto com as vias que os atores políticos acessam para moldar o comportamento de servidores públicos (Bach, Hammerschmid e Löffler, 2018). A influência informal de altas autoridades políticas pode atuar conjuntamente, ora pressionando servidores, ora ignorando assessoramento técnico, ou mesmo manipulando objetivamente as informações que as organizações produzem (Moynihan e Roberts, 2010).

Esses últimos elementos, por sua vez, estão relacionados também à chamada politização burocrática, que é entendida como a substituição do caráter técnico pelo viés político ou pessoal nas burocracias (Meyer-Sahling, 2006). A politização burocrática possui abordagens diversificadas no debate, compreendidas como (i) participação política de servidores públicos no processo decisório de governos, (ii) maior envolvimento político desses atores ou (iii) controle partidário sobre a burocracia (Rouban, 2007). Perceba que a primeira perspectiva considera o papel dos burocratas como estruturalmente político, tendo em vista que possuem relativa discricionariedade de ação; a segunda definição entende os burocratas como força política, encarando-os igualmente como cidadãos e votantes (Rouban, 2007); já a terceira, mais tradicional, e que retoma os elementos supracitados, concebe a politização burocrática como a substituição dos critérios de mérito pelo viés político, seja na seleção, retenção, promoção, recompensa e/ou disciplina dos membros do serviço público (Peters e Pierre, 2004).

A lógica de nomeação pelos superiores hierárquicos (*patrons*) ocorre por uma série de motivos, e seus respectivos subordinados também possuem uma ampla gama de papéis (Panizza, Peters e Ramos, 2019). Em pesquisa feita em 22 países, Kopecký et al. (2016) mostraram que as motivações dos *patrons* para suas nomeações se direcionam mais ao controle sobre a formulação e implementação de políticas públicas nos casos pertencentes à Europa ocidental, ao passo que adquirem o formato de recompensa a apoiadores por

seus serviços políticos em países cujo escopo para a patronagem é maior. Esses autores classificaram os critérios para a seleção de pessoal no Estado em bases profissionais, políticas e pessoais (Kopecký et al., 2016). Outros pesquisadores, entretanto, consideram tais classificações problemáticas, pois o critério profissional se refere às habilidades dos nomeados para performar determinadas atividades, enquanto os critérios políticos e pessoais se dão com base na confiança entre o superior e o subordinado, elementos da patronagem por excelência (Panizza, Peters e Ramos, 2019).

Reitera-se que, uma vez que esses últimos tipos de nomeações laterais ocorrem na máquina estatal, é muito provável que outras venham a reboque, porque essa dinâmica opera em uma lógica vertical e horizontal, em que os *patrons* nomeiam um ou mais subordinados pela via política ou de lealdade pessoal (Bearfield, 2009; Grindle, 2012). No caso brasileiro, quando o presidente nomeia um ministro pertencente a um partido da coalizão, em geral indica pessoas de sua confiança, ou de seu próprio partido, para o(s) cargo(s) imediatamente abaixo, de modo que mantenha algum controle ou mesmo alinhe a agenda do ministro a sua (Loureiro e Abrucio, 1999). Ao inserir vigias (*watchdogs*), o presidente objetiva limitar a tomada de decisões *pork barrel* ou outros tipos de ações dos ministros com fins eleitorais, diminuindo os riscos de mudança de agenda e do *policy-making* ministerial (Pereira et al., 2017). Desse modo, a politização da burocracia no sentido do exercício de maior controle sobre sua gestão também é efetivada por meio de nomeações e, no caso brasileiro, pode se direcionar tanto aos servidores públicos quanto aos agentes recrutados lateralmente, estendendo-se a muitas camadas da burocracia (Peters e Pierre, 2004; Lopez, 2015).

Nesse aspecto, pesquisas passaram a considerar a mensuração das indicações políticas e burocráticas em nível federal no Brasil com base na análise dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), como são intitulados os cargos de confiança, de livre provimento, comissionados, políticos e afins (Lopez, 2015). Os DAS são os cargos em comissão do Poder Executivo Federal mais conhecidos e, ainda que não sejam os únicos, é o grupo mais numeroso (Rezende, 2017). Em termos gerais, os DAS compreendem posições em ministérios e agências, controlados pelo presidente ou os ministros, e denotam uma ferramenta capaz de incorporar pessoas de notório saber no serviço público, construir equipes administrativas, beneficiar aliados, cooptar a oposição e controlar o poder econômico e político (D'Araujo, 2009, p. 17-18).

As posições ocupadas pelos DAS, juntamente com o presidente, os ministros e os Cargos em Comissão de Natureza Especial (NES) – informalmente chamados de “vice-ministros” –, representam a elite do Poder Executivo nacional. Seis hierarquias compõem os cargos DAS, e os níveis 1, 2 e 3 são posições mais administrativas ou operacionais, ao passo que os níveis 4, 5 e 6, ao lado do NES, desempenham papéis crescentes de administração direta e política (De Bonis e Pacheco, 2010; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015). Essas hierarquias dos DAS também se relacionam proporcionalmente às comissões derivadas do cargo: aqueles recrutados lateralmente recebem a remuneração integral

relacionada à posição de confiança, já o servidor público que recebe uma indicação a um DAS pode optar por essa mesma forma de remuneração, ou pelo ganho de um acréscimo equivalente ao excedente do cargo comissionado em relação ao seu salário efetivo, ou tem na remuneração de seu cargo efetivo um acréscimo de 60% daquilo que paga o cargo comissionado (Rezende, 2017).

Desde sua criação em 1970, decretos modificaram os DAS, sendo que, em 2005, fixaram-se percentuais mínimos para que servidores públicos de carreira ocupassem os DAS de níveis de 1 a 3 (em 75%) e metade dos DAS 4 (em 50%)³. Em 2016, um decreto e uma medida provisória modificaram alguns cargos DAS, transformando-os em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE): DAS de 1 a 5 foram transferidos para FCPE de 1 a 5, com os FCPE destinados exclusivamente a servidores públicos de carreira – e com uma obrigatoriedade percentual mínima de cada órgão efetuar essas transferências – sendo que os DAS não alterados permaneceriam sob vigência do decreto anterior⁴. Em 2017, um novo decreto estabeleceu que 50% dos DAS de 1 a 4 e 60% dos DAS 5 e 6 deveriam ser ocupados por servidores concursados⁵. Chama-se aqui a atenção para o fato de que essa lei não modificou o que já vinha sendo praticado (Rezende, 2017). Parece ainda mais grave a diminuição da obrigatoriedade de servidores concursados nos níveis inferiores e intermediários dos DAS, pois, sob esse mais novo decreto, rebaixou-se a exigência para 50% da ocupação de servidores concursados nos DAS de níveis de 1 a 4, que antes era de 75% nos DAS de 1 a 3. Em “consequência entre os 3,4 mil e 3,6 mil cargos DAS (...) que não poderiam ser exercidos por servidores públicos sem vínculo, agora poderão vir a sê-lo, com claros reflexos sobre a despesa pública, tendo em vista a sistemática de remuneração desses cargos” (Rezende, 2017, p. 11).

Parte da literatura, como previamente se apontou, tem polarizado as nomeações, colocando, de um lado, os indicados aos cargos executivos caracterizados pela patronagem ou pelo *spoil system*, que envolvem os interesses partidários ou políticos dos atores do governo, enquanto, de outro lado, as carreiras burocráticas formais, como estruturas institucionais para manter o *policy-making* distante do *timing* dos políticos, pertenceriam ao serviço civil público meritocrático (Spiller e Urbiztondo, 1994; Lapuente e Nistotskaya, 2009; Spiller e Tommasi, 2003; Barberia e Praça, 2014). Nesse sentido, pesquisas sugeriram que burocracias que têm seleção predominantemente técnica e meritocrática de seus burocratas estariam associadas a níveis mais baixos de corrupção (Rauch e Evans,

³ Decreto de nº 5.497, de 21 de julho de 2005, da presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, “Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis de 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso: 10 out. 2019.

⁴ Na seção notícias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de 30/6/2016, de título “Cortes de DAS e transformação em FCPE”, esclarecem-se os impactos do Decreto nº8.875/2016 e da Medida Provisória 731/2016.

⁵ Decreto de nº 9.021, de 31 de março de 2017, da presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, “Altera o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis de 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9021.htm>. Acesso: 10 out. 2019.

2000; Oliveros e Schuster, 2018; Meyer-Sahling, Mikkelsen e Schuster, 2018), ao que se inclui um grupo específico de ministérios e agências no caso brasileiro (Bersch, Praça e Taylor, 2017).

Existem, no entanto, complexidades e múltiplas dificuldades na maneira como autoridades políticas exerceriam esse controle estrito sobre as burocracias, dado que, para produzir *policies*, a organização deve simultaneamente preservar sua capacidade, seus valores profissionais e sua performance-padrão para servir ao público (Svara, 2001, p. 179). O equilíbrio entre capacidade de administração e implementação, com controle e responsividade pública, ou a tensão entre independência e autonomia da burocracia e sua necessária e simultânea subserviência à esfera da política são desafios e dilemas contemporâneos das burocracias em regimes democráticos (Poocharoen, 2013). Nesse registro, uma tecnocratização holística da gestão do Estado teria como efeito sua própria “desdemocratização”, ou seja, um *déficit* democrático decorrente do menor peso da soberania popular e da representação política sobre os rumos da administração (Lassance, 2017, p. 23). Os efeitos colaterais dessa última situação poderiam resultar em presidentes fracos e em burocracias blindadas, inclusive com carta-branca para serem menos eficientes, mais caras, menos transparentes e guiadas por seus próprios interesses (Lassance, 2017; Moe, 1985), o que pode também ser resultado dos cálculos estratégicos de médio ou de longo prazo, a respeito dos *outputs* de *policy*, que o presidente espera colher para ganhos eleitorais (Geddes, 1996).

Em suma, de um lado, sugerem alguns autores que nos últimos 30 anos o Brasil se tornou mais *policy-oriented* e menos clientelista (Lyne, 2005; Matheson et al., 2007; Barberia e Praça, 2014). De outro, ainda que os controles políticos reforcem a *accountability* vertical, pois tendem a manter o governo burocrático responsivo às demandas eleitorais (Geddes, 1996; Kopecký et al., 2016), uma alta politização burocrática igualmente pode produzir efeitos corrosivos no sistema (Bersch, Praça e Taylor, 2017; Fuenzalida e Riccucci, 2018; Oliveros e Schuster, 2018). Baixos níveis de *expertise* de atores de ingresso lateral e altas taxas de *turnover* de indicados a cargos-chave podem prejudicar a continuidade das políticas públicas (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015), e uma intensa rotatividade pode impedir que esses altos dirigentes sejam capazes de avaliar mais apropriadamente seus subordinados (Naff, Riccucci e Freyss, 2016). Em última instância, a politização pode minar o próprio serviço civil no caso de um servidor público considerar que seu plano profissional está formatado ou fidelizado ao jogo político partidário (Bersch, Praça e Taylor, 2017) ou a outros modos informais de lealdade às autoridades do governo (Moynihan e Roberts, 2010). Em síntese, quando o mecanismo de indicação política não é usado para fins objetivos de *policy*, e sim exclusivamente utilizado para construir apoio político, a instituição pode ficar comprometida (Grindle, 2012).

Material e método

O artigo tem como fonte o banco de dados do projeto “Capacidades estatais para a produção de políticas públicas: resultados do *survey* sobre o serviço civil no Brasil”, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap, 2018), que aplicou um questionário entre outubro e dezembro de 2017 e obteve respostas de 2.000 burocratas lotados nos órgãos da administração pública federal direta brasileira⁶. O universo que compôs a população de interesse da amostra considerou o serviço federal como o conjunto de servidores públicos civis somados aos indivíduos ocupantes de cargos em comissão nos órgãos do Poder Executivo da União – em que não se incluem: professores, profissionais da saúde e policiais, por atuarem em sua maioria na prestação de serviços e não desempenharem funções de formulação de políticas públicas.

O relatório de pesquisa da Enap (2018) traz estatísticas descritivas de quase todas as variáveis avaliadas pelo *survey*, além de algumas análises fatoriais. Já o presente artigo pretende dar um primeiro passo no endereçamento de inferências causais, com o objetivo de testar via *matching* os efeitos políticos do recrutamento sobre os burocratas presentes no *survey*: considerando um grupo (tratamento) de indivíduos que entraram lateralmente no Poder Executivo federal e ocupam exclusiva e temporariamente cargos de confiança (N = 132), e um outro grupo (controle) composto por indivíduos que ingressaram pela via de aprovação em concurso público e atuam profissionalmente no serviço civil (N = 1816). Os aposentados, os requisitados de outros poderes, os empregados de empresas públicas e os da categoria “outros” não foram incluídos na análise, tendo em vista que o foco do artigo são os funcionários do Poder Executivo federal ativos e com *locus* ministerial, totalizando 1.948 indivíduos desses dois grupos do total de 2.000 indivíduos no banco.

Metodologicamente, note que os estados de mundo dos indivíduos presentes nesse universo são determinados por processos particulares de escolha (Morgan e Winship, 2015), tipicamente a decisão individual da via de entrada no aparato estatal, de um modo ou de outro, no momento de aplicação do *survey*. O problema fundamental para a inferência causal é descobrir como mensurar o efeito do tratamento (T) tendo em vista que podemos apenas observar um de dois estados de mundo possíveis num dado momento: ou o indivíduo ingressou no Poder Executivo federal sem concurso público, tendo recebido o tratamento político de acesso lateral pela via de indicação discricionária (T=1), ou teve entrada por meio da admissão em concurso público, pertencendo ao grupo controle (T=0).

Para lidar com isso, o *Rubin Causal Model* (RCM) propõe que o indivíduo, ao possuir duas escolhas potenciais sobre situações distintas, tem como causalidade o efeito do tratamento sobre a diferença dessas duas escolhas – e que levam a resultados potenciais (ou *potential outcomes*). O RCM, que também é conhecido como abordagem contrafactual

⁶ Para o banco, o questionário e o livro de códigos, ver: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3347>>. Acesso em: 10 out. 2019. Para o relatório (Caderno Enap 56), ver: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>>. Acesso em: 10 out. 2019.

para a causalidade, assume que contrafactuais são teoricamente possíveis, ou seja, que os indivíduos possuem escolhas potenciais, em ambos os estados de mundo, ainda que possuamos apenas uma observação factual sobre um estado das coisas (Morton e Williams, 2010, p. 85).

O efeito causal para o tratamento de cada indivíduo é então definido pela diferença entre as escolhas individuais potenciais ou hipotéticas, em um dos estados de mundo, e podemos apenas observar a escolha atual com base no tratamento, para, assim, endereçar inferências sobre o tamanho do efeito causal deste (Morton e Williams, 2010, p. 86)⁷. Como ambos os estados não podem ser satisfeitos pela mesma unidade em um mesmo ponto no espaço e no tempo, conclui-se, então, que o efeito individual do tratamento não pode ser observado. Como é tipicamente impossível calcular o efeito causal em nível individual, pesquisadores focam sua atenção em estimar os efeitos causais agregados. Quando adotamos a diferença dos resultados potenciais como o efeito causal individual, usualmente definimos os efeitos causais agregados como médias desses efeitos individuais (Morgan e Winship, 2015, p. 46). Outra estimação corrente é a média do efeito do tratamento sobre o grupo tratado (*average treatment effect for those who typically take the treatment*, ou ATT), em que a média da diferença é calculada e condicionada para aqueles que receberam o tratamento – o ATT será o único efeito reportado no presente artigo.

A mensuração do efeito causal do tratamento nas escolhas do indivíduo é geralmente chamada de pressuposto da unidade de tratamento estável (ou *stable unit treatment value assumption*: “SUTVA”) e necessita que os resultados potenciais sejam fixos (King e Nielsen, 2019). Outro pressuposto fundamental é a ignorabilidade do tratamento (ou *selection on observables, conditional independence*, ou *ignorable treatment assignment*), em que os valores dos resultados potenciais são determinados de uma maneira condicionalmente independente do endereçamento do tratamento. Uma via razoável de satisfazer esse pressuposto é incluir nas variáveis independentes (X) qualquer variável conhecida que possa afetar tanto as variáveis dependentes (Y) quanto os grupos controle e tratamento (T), se qualquer dos subconjuntos dessas variáveis satisfizer a ignorabilidade, esse conjunto também o fará (King e Nielsen, 2019). Nesse aspecto, podemos efetuar também o cálculo do ATT, condicionando-o ao conjunto das variáveis observáveis que o pesquisador considera que afetariam os resultados potenciais (Morton e Williams, 2010).

Nesse sentido, sabe-se que, em dados observacionais, o processo no qual os grupos tratamento e controle são designados não são necessariamente aleatórios,

⁷ Em suma, o RCM assume: (i) que o efeito causal em que o pesquisador está interessado é afunilado e limitado à população que experiencia a causa conhecida, aspecto que é recursivo e não simultâneo; (ii) que a causa é uniformemente administrada às unidades potencialmente afetadas; (iii) que outras possíveis administrações da causa não importam quanto à maneira como as unidades respondem; e (iv) que não existem efeitos cruzados entre as unidades – o RCM, portanto, é um modelo puramente do efeito das causas e não diz nada a respeito de como se mover de um conjunto de efeitos das causas para um modelo das causas dos efeitos (Morton e Williams, 2010, p. 99).

controlados pelo pesquisador, ou conhecidos (King e Nielsen, 2019). Em outras palavras e ao contrário dos experimentos tradicionais, as pesquisas observacionais não possuem em suas variáveis independentes o controle do pesquisador e tampouco passaram por processos de randomização em sua manipulação (Jann, 2017b). A técnica de *matching* ajuda a diminuir problemas derivados desses aspectos. No caso e com o objetivo de isolar o efeito do recrutamento político e lateral do agente sobre atitudes e percepções burocráticas, o *matching* permite pré-processar os dados e endereçar inferências causais para dados observacionais – tendo em vista sua capacidade de reduzir o desequilíbrio na distribuição empírica de variáveis de confusão pré-tratadas entre os grupos tratamento e controle. Ao dirimir esses desequilíbrios, diminuem também os limites do grau de dependência do modelo na estimação do efeito causal e, por consequência, reduzem sua ineficiência e seus vieses (King e Nielsen, 2019).

Esse processo se dá pela busca de dados que poderiam ter resultado de um experimento randomizado, mas está escondido nos dados observacionais; assim, quando o *matching* revela esse “experimento oculto”, muitos dos vários problemas dos dados observacionais desaparecem (King e Nielsen, 2019). Para tanto, essa técnica permite manter uma “condição em X” entre o grupo tratamento e o controle com o objetivo de corrigir a falta de randomização, ou mais especificadamente: (i) para cada observação no grupo tratamento, buscam-se no grupo controle os mesmos valores estatísticos (ou ao menos similares) de X; (ii) os valores de Y dessas observações de *matching* são, então, usados para computar o resultado contrafactual para as observações não tratadas; e (iii) uma estimativa para a média do efeito do tratamento pode ser obtida pela média das diferenças entre os valores observados e os contrafactuais (calculados e imputados) sobre as demais observações (Jann, 2017b).

Em relação a esse último aspecto, note-se que estimar o ATT é essencialmente um problema de *missing data*, pois, tendo em vista que não se possuem os dados para ambos os estados de mundo – e nos estudos observacionais os *missings* são informativos –, não se pode simplesmente efetuar uma diferença das médias amostrais dos grupos tratados e não tratados. O estimador usado para calcular o ATT permite que as covariáveis, então, adquiram peso e sejam relacionadas ao resultado potencial e ao tratamento, preenchendo ou “imputando” os *missings* que dependem das covariáveis que afetam os resultados potenciais (Abadie et al., 2004).

Para tanto, pesquisadores vinham utilizando o *propensity score matching* (PSM), cuja técnica envolvia uma estimação geralmente advinda de um modelo *logit*, para posteriormente aplicar o algoritmo de *matching* usando as diferenças nos *propensity scores* em um espaço unidimensional de X (Jann, 2017b). King e Nielsen (2019) ressaltam que, apesar da utilização mais frequente do PSM em ciência política, esse método tem baixa performance, é ineficiente e gera muitos vieses. No caso e em comparação com a *Mahalanobis Distance Matching* (MDM), os autores mostram como esse último método oferece resultados mais eficientes em todos os parâmetros quando comparados ao PSM:

de desequilíbrio, dependência do modelo, poder, viés, custos de pesquisa e robustez (King e Nielsen, 2019), além de erros-padrão que se mostraram 600% menores (Imai, King e Nall, 2009).

Por essas razões, utilizo técnicas com base no MDM, cujo método de *matching* busca a distância métrica mais aproximada entre as observações em um espaço multivariado de X, ou seja, utilizam-se as observações que estão próximas porém não necessariamente iguais (Jann, 2017b). Faço uso de dois algoritmos do método MDM. O primeiro, chamado *Kernel Matching* (KM), funciona como o *Radius Matching* – que se utiliza de todos os controles sob uma distância menor que um *threshold* “c” ou *caliper* –, mas confere pesos maiores aos controles sob distâncias menores usando alguma função *kernel* (Jann, 2017b). Para os cálculos do KM, utilizo o pacote *kmatch* no Stata (Jann, 2017a). Sob o KM aplico três testes: o *matching* por pares-padrão (*default*) com reposição – também chamado de *pair matching with replacement* (Huber, Lechner e Wunsch, 2013; Huber, Lechner e Steinmayr, 2015) –; a validação cruzada (*cross validation*) a respeito das médias em X; e a validação cruzada (*cross validation*) a respeito das médias em Y (Frölich, 2004, 2005), todos *bootstrapped*. A escolha preferencial pelo KM justifica-se com base em erros-padrão e intervalos de confiança menos conservadores do que o *Nearest-Neighbor Matching* (NNM), que também pertence à categoria do MDM (Jann, 2017b), e que optei por usar, por esses aspectos, como um segundo algoritmo e teste para validar a robustez dos resultados.

O NNM funciona de modo que, para cada observação no grupo tratamento, se busca encontrar *k* observações mais próximas no grupo controle, sendo que um mesmo controle pode ser usado múltiplas vezes se necessário; logo, opta-se pelo uso de reposição, em que *k* pode ser estabelecido pelo pesquisador (Jann, 2017b). Nesse caso, efetuo comparações com um vizinho (*matching* em pares-padrão) e cinco vizinhos (*k*=5), além de buscar diminuir ainda mais o desequilíbrio desse algoritmo – tendo em vista que o intervalo de confiança do NNM é muito conservador (Jann, 2017b) – ao efetuar mais um teste, ajustando o viés do NNM para todas as variáveis em X, igualmente com cinco vizinhos (*k*=5 com viés ajustado). Para o cálculo do NNM utilizei o comando *teffects nnmatch* do Stata (Abadie et al., 2004).

Introduzo a seguir os marcos teóricos utilizados pelo relatório da Enap (2018), que funcionaram como referência para a elaboração do questionário e o enquadramento analítico. À continuação, relato as covariáveis em X no modelo proposto pelo artigo, as variáveis dependentes analisadas em Y e, por fim, reporto os resultados dos múltiplos testes de *matching* sob esses dois algoritmos do MDM.

Discussão e resultados

O modelo teórico adotado pelo projeto da Enap (2018) tem como ponto de partida a literatura de capacidades estatais, que entende que a capacidade burocrática ou

administrativa, de *meso-macro level*, impacta em dinâmicas fiscais, legais, de infraestrutura, de políticas públicas e afins (Cingolani, 2013), para então desdobrar-se, mais especificamente, no modelo de *policy capacity*. Nessa última chave, em que se busca acessar o *micro level* do burocrata, entende-se que habilidades e recursos – ou competências e capacidades – são necessários e fundamentais para a performance em funções de *policy* (Gleeson, Legge e O'Neill, 2009; Gleeson et al., 2011; Wu et al., 2018; Enap, 2018) e podem ser compreendidos nos níveis analítico, operacional e político (Moore, 1995). Esses três tipos de competências envolvem recursos e capacidades de três diferentes níveis: o individual, o organizacional e o sistêmico, gerando outros tipos de capacidades relevantes para a performance em políticas públicas (Moore, 1995; Wu et al., 2018).

Esse *framework* teórico entende como duas as macrodimensões de capacidades de produção das políticas públicas: a administrativa e a relacional. A primeira macrodimensão se relaciona à coesão e coerência internas do Estado e que se desdobra nas subdimensões de capacidade analítica e gerencial. Nesses elementos, a dimensão analítica trata do conhecimento de conteúdos técnicos, científicos e de habilidades relacionadas à produção e análise para subsidiar o processo decisório da política pública, enquanto a dimensão técnico-gerencial se associa aos conhecimentos e competências voltados ao gerenciamento de recursos (financeiros, tecnológicos, logísticos, humanos etc.), necessários ao funcionamento do aparato estatal (Enap, 2018, p. 9).

A segunda macrodimensão, a relacional, diz respeito às habilidades de coordenação interna do Estado e aos níveis de permeabilidade da sociedade e de internalização do resultado das interações sociais na atuação estatal. Essa macrodimensão é composta pelas subdimensões de capacidade de coordenação interna e capacidade política. Desse modo, a coordenação interna trata da interação entre órgãos e entidades do Poder Executivo nos três níveis de governo e lida, portanto, com a intersetorialidade entre as áreas de políticas públicas e as dinâmicas do federalismo. Já a dimensão política reflete a intensidade e a qualidade dessas interações horizontais com os poderes do Estado, e também com os órgãos de controle e as organizações internacionais, e das interações verticais com a sociedade em sua pluralidade – cidadãos, empresas, sociedade civil organizada etc. Reforça-se, de um lado, que a capacidade de coordenação expressa o poder de agência e a coesão interna da administração pública, e, de outro, que a capacidade política pode ser traduzida como o nível de permeabilidade e de internalização do resultado das interações sociais na esfera estatal, ou seja, o grau de legitimidade da atuação do Estado (Enap, 2018).

Tabela 1
Dimensões de funções e capacidades de políticas públicas

	Dimensões (nível constitutivo)	Resultado	Descrição	Fontes de observação (nível indicativo)
Administrativo	Analítica	Eficiência e eficácia	Condições que garantem o desempenho técnico e administrativo	Coleta e análise de dados
	Técnico-gerencial			Conhecimento técnico específico
				Conhecimentos de normas e regulamentações
				Habilidades administrativas
				Gerenciamento de pessoas
				Alocação de recursos financeiros
				Recursos tecnológicos
Relacional	Coordenação interna	Agência	Condições que garantem o funcionamento e a coerência internos	Processo coordenado de tomada de decisões
				Estrutura inter e intraorganizacional
				Monitoramento e controle
	Política	Legitimidade	Condições que promovem a interação necessária com o ambiente externo	Controle social e responsabilização
				Instâncias de participações sociais
				Níveis de negociação e interlocução entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário
				Relacionamento com organizações internacionais

Fonte: Enap (2018, p. 9).

Repare que desde o nível constitutivo até o indicativo e mediante o enquadramento teórico proposto, o *survey* selecionou *proxies* de modo a mensurar essas microdimensões. A pesquisa, então, selecionou sete grupos de perguntas que funcionarão como seções ou grupos que compõem as variáveis dependentes, sendo estas relacionadas a: (i) atividades e funções desempenhadas pelos burocratas, (ii) seus recursos informacionais e (iii) interacionais, (iv) conhecimentos e (v) habilidades, (vi) colaboração intersetorial e interfederativa, e (vii) contexto organizacional a que pertencem os burocratas. Dentro desses sete grupos, totalizando 79 perguntas e assertivas, cada uma funcionará, respectivamente, como uma variável dependente. As respostas variam em escalas de 1 a 5, e de 1 até 10, mensurando frequência de atividade, grau de facilidade para o desempenho de tarefas e nível de concordância a respeito de determinadas afirmações, e, para fins de busca do efeito do tratamento, as consideramos como variáveis contínuas.

Tabela 2
Seções que compõem os grupos das variáveis dependentes selecionadas (Y)

Seção dos grupos em Y	Introdução das seções de Y	Macro-dimensão de Y	Mensuração de Y	Escala de Y
(F.II.) Sobre seu trabalho na política pública	(F1.11.) Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?	Administrativo/Relacional	Frequência	1 = Nunca, 2 = Raramente, 3 = Eventualmente, 4 = Frequentemente, 5 = Sempre
(G.II.) Recursos informacionais	(G1.12.) Com que frequência você utiliza os recursos informacionais listados abaixo para o seu trabalho na política pública?	Administrativo/Relacional		1 = Nunca, 2 = Algumas vezes no ano, 3 = Algumas vezes no mês, 4 = Toda semana, 5 = Todos os dias
(H.II) Recursos interacionais	(H1. 13.) Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?	Relacional		1 = Nunca, 2 = Raramente, 3 = Eventualmente, 4 = Frequentemente, 5 = Sempre
(I.II) Conhecimentos	(I1.14.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?	Administrativo/Relacional	Grau de facilidade	1 = Muito difícil, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Muito fácil
(J.II.) Habilidades	(J1. 15.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?			
(K.II) Colaboração intersetorial e interfederativa	(K2. Intersectorial) Dado que a política pública é implementada com outros órgãos ou entidades federais, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?	Relacional	Grau de concordância	1 = Discordo totalmente, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Concordo totalmente, 11 = NA/Não sei (missing)
	(K3. Interfederativa) Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?			
(L.II) Contexto Organizacional	(L1. 17.) Diga o quanto concorda com as afirmações abaixo em relação ao contexto do seu órgão para implementação da política pública na qual você trabalha.			

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados dos dados do survey “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Cada uma das perguntas e afirmações inseridas, respectivamente, nas seções apresentadas na Tabela 2 será especificada e desagregada individualmente no decorrer das análises. Antes de avançarmos, reitera-se que as variáveis de confusão (*confounding variables*) podem compartilhar associações com o tratamento (T) e a variável dependente (Y), e criam possibilidades de ruídos no modelo, como são chamadas as aberturas de portas dos fundos (*backdoor*). Como se citou anteriormente, um dos objetivos do *matching* é bloquear esses efeitos (*blocking the backdoor*) ao condicionar as combinações para cada estrato de X que pode estar correlacionado ao T ou ao Y, o que nos permite um estimador

com menos viés do ATT. Nesse sentido, aplico *matchings* para variáveis de pré-tratamento, como sexo, idade, raça e nível educacional, além de outras de cunho institucional, como o tempo trabalhado na política pública, o maior tempo de experiência profissional dentro e fora do Estado, o macrossetor de atuação no Poder Executivo federal e, por fim, porém não menos importante, o cargo de confiança (DAS/FCPE) e seu respectivo nível.

Tabela 3
Variáveis de controle em X e suas categorias

Variável	Categorias			
Sexo	Feminino	Masculino		
Raça	Não Branco	Branco		
Idade	Menos que 40 anos	Entre 40 e 50 anos	Mais que 50 anos	
Escolaridade	Médio ou Graduação	Especialização	Mestrado, Doutorado ou Pós-Doutorado	
Tempo trabalhado na política pública	Menos que 5 anos	Mais que 5 anos		
Maior tempo de experiência no Estado	Não possui	Menos que 10 anos	Mais que 10 anos	
Maior tempo de experiência fora do Estado	Não possui	Menos que 5 anos	Mais que 5 anos	
Macrossetor de atuação no Executivo	Presidência da República	Social ou Governo	Infraestrutura ou Econômico	
Cargo de confiança	Não possui	DAS-1 ou FCPE-1, DAS-2 ou FCPE-2	DAS-3 ou FCPE-3, DAS-4 ou FCPE-4	DAS-5 ou DAS-6

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Veja que, para as variáveis de pré-tratamento usualmente utilizadas pela literatura, foram feitas *dummies* para sexo e raça, e uma categórica de três níveis para as variáveis idade e nível educacional. Para as variáveis institucionais, temos uma primeira do tempo de trabalho na política pública (em anos), que se sustenta no fato de que a experiência adquirida até a aplicação do *survey* possui peso relevante para o ator (Tabela 3). Uma outra, e que se relaciona também a esse último aspecto, tem como referência o maior tempo de experiência (em anos) no serviço civil público, em qualquer nível da união: federal, estadual ou municipal. Isto é, nada impede que um burocrata de ingresso lateral e sem concurso já tenha sido servidor público – tendo solicitado exoneração, p. ex. –, ou mesmo um servidor público federal possua experiência no aparato público em algum outro nível subnacional, previamente ao seu ingresso em âmbito federal. Ressalta-se que essa variável leva em conta o maior tempo de experiência obtido em algum desses segmentos do serviço público. Já a variável seguinte controla pelo maior tempo de experiência fora do aparato estatal – aqui entendido especificamente na administração direta –, seja para experiências no mercado, no terceiro setor, nas organizações internacionais ou nas universidades. Possuir, portanto, experiência em algum desses segmentos poderia ser um diferencial para as atividades desempenhadas no Estado, ou pode se constituir no próprio motivo de o burocrata ocupar tal posição no Estado. Adiciona-se também uma outra variável de controle que leva em conta o macrossetor do Poder Executivo federal em que

o burocrata atua. A presidência da República (PR) aqui compõe a categoria-base, um segundo grupo macroexecutivo envolve todos os ministérios do setor Econômico e do setor de Infraestrutura, e um último macrogrupo se constitui dos ministérios do setor de Governo e do setor Social (Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017, p. 215). Entende-se aqui que o macrossetor de Economia e Infraestrutura em uma categoria⁸ e o macrossetor de Governo e Social em outra⁹, ainda que funcionalmente plurais nos ministérios que os compõem, estão mais próximos uns dos outros do que distantes, em termos de suas naturezas macroinstitucionais, e podem servir como *proxy* de controle interburocrático, tendo como *baseline* a PR. Por fim, porém não menos importante, inclui-se uma última variável para o fato de o burocrata possuir cargo de confiança, relacionado a seu respectivo nível hierárquico. Lembrando que quase todos os indivíduos recrutados lateralmente ingressaram em cargos de confiança, ao passo que os servidores públicos recrutados por concurso também podem possuir cargos de livre provimento, seja via DAS ou seu análogo e recém-criado FCPE – os *matchings*, portanto, são efetuados também sobre os cargos comissionados ocupados pelos grupos tratamento e controle. Nesse aspecto e tendo em vista que os níveis hierárquicos dos cargos de confiança se relacionam a competências mais administrativas ou mais políticas, estendendo-se do 1 ao 6, fez-se uma variável com quatro níveis: (1) não possuir cargo de livre provimento; estar alocado na base administrativa que envolve (2) os DAS-1/FCPE-1 ou DAS-2/FCPE-2; (3) os níveis mais intermediários associados aos DAS-3/FCPE-3 ou DAS-4/FCPE-4; ou (4) os estratos mais altos e políticos das indicações do Poder Executivo, que compõem os DAS-5 ou DAS-6.

Para as análises e resultados propriamente ditos, recorde-se que o interesse do artigo recai em isolar o efeito do recrutamento político e lateral, comparado contrafactualmente com o grupo controle daqueles recrutados via concurso público. Reitera-se que a técnica de *matching* busca, com base no grupo tratamento (recrutamento lateral sem concurso), respectivos burocratas do grupo controle (recrutamento por concurso) que possuem covariáveis iguais ou similares às dos indivíduos tratados. O modelo, então, calcula se as percepções e atitudes do grupo tratamento diferem estatisticamente dos seus controles contrafactuais. No caso, reforça-se que, em relação aos resultados calculados para o recrutamento político de burocratas de ingresso lateral, foram reportados apenas os efeitos médios do tratamento sobre o grupo tratado: ATT.

⁸ Os ministérios econômicos são: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Indústria, Comércio e Serviços; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministério do Turismo. Já os ministérios de infraestrutura são: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades; e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017, p. 215). Os ministérios econômicos e de infraestrutura foram inseridos em uma categoria.

⁹ Os ministérios de governo são: Ministério da Justiça e Cidadania; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Já os ministérios sociais são: Ministério da Cultura; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Trabalho; e Ministério do Esporte (Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, 2017, p. 215). Os ministérios de governo e sociais foram inseridos em outra categoria.

Nesse sentido, o valor estimado do ATT nos *matchings* busca a diferença esperada na atitude/percepção do burocrata que seria observada, se pudéssemos designar um indivíduo aleatoriamente selecionado e que foi recrutado lateralmente, tanto em uma situação em que tivesse ingressado formalmente pela via de concurso público quanto na situação de recrutamento lateral e político de fato. Desse modo, estimar o efeito causal do ATT é teoricamente importante, pois, se não houver efeito do recrutamento político (sem concurso) para aqueles que ingressaram lateralmente no aparato estatal, o argumento teórico (contrafactual) sustentaria que é improvável que exista o efeito do recrutamento lateral para indivíduos que são tipicamente servidores públicos (concursados).

À continuação, volto a atenção especialmente aos resultados que adquiriram significância – todos os gráficos são reportados a 95% do intervalo de confiança. Descrevo e listo primeiramente as perguntas ou afirmativas contidas para cada seção de variáveis selecionadas para, posteriormente, apresentar os resultados, destacando em negrito e com asteriscos (***) nas tabelas os que apresentaram efeitos significativos em todos os *matchings* com KM (em testes de pares-padrão, validação cruzada em X e validação cruzada em Y) e em todos os *matchings* com o NNM (em pares, com cinco vizinhos, e cinco vizinhos e viés ajustado em X) – estes utilizados como teste de robustez (inseridos nos Apêndices).

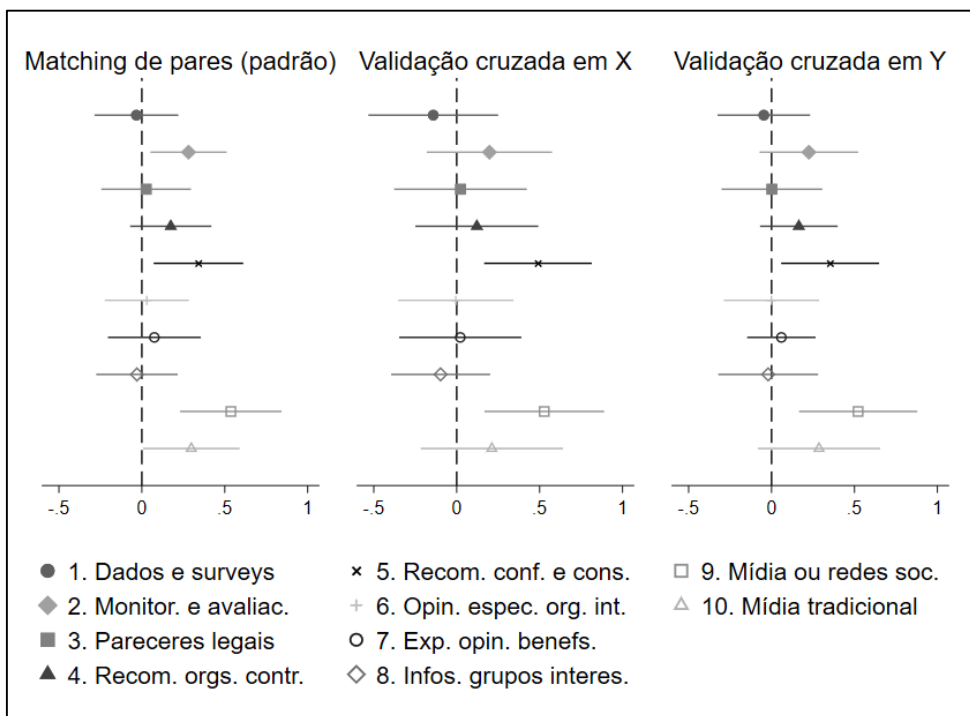
Em relação aos resultados, as seções de frequências das atividades (Apêndice 1) e recursos interacionais (Apêndice 2) não apresentaram significância sistemática quando verificamos os KM (Apêndices 3 e 4) e seus respectivos testes com o NNM (Apêndices 5 e 6). Já os recursos informacionais (Tabela 4) tiveram resultados significativos, especificamente em: “(5) Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas” e “(9) Mídia social ou redes sociais”, confirmados os testes com NNM (Apêndice 7).

Tabela 4
Recursos informacionais

(G1.12.) Com que frequência você utiliza os recursos informacionais listados abaixo para o seu trabalho na política pública?		
(G1.12.)	1	Dados estatísticos ou <i>surveys</i>
	2	Dados de monitoramento e avaliação dos resultados do programa (ex.: resultados físicos, impacto etc.)
	3	Pareceres legais e decisões judiciais
	4	Recomendações e determinações produzidas por órgãos de controle
	5***	Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas
	6	Opinião de especialistas e organismos internacionais
	7	Experiências ou opiniões de beneficiários da política pública
	8	Informações geradas por grupos de interesse (ex.: indústria, organizações não governamentais etc.)
	9***	Mídia social ou redes sociais
	10	Mídia tradicional (ex.: reportagens, artigos jornalísticos)

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades Estatais" (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 1
Matchings para os recursos informacionais (KM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Esses achados apontam para aspectos que convergem em alguma medida. De um lado, nota-se que os efeitos das entradas laterais dos burocratas sugerem maior atuação

política ao acessarem com maior frequência as recomendações das conferências e conselhos de políticas públicas, permitindo maior estabelecimento de pontes, permeabilidade e ingresso de demandas sociais no seio do Estado. De outro, a variável de mídias e redes sociais indica que o tratamento político, equivalentemente, está a serviço de uma agenda de maior contato com a sociedade, no caso, pelo estabelecimento de pontes e canais com o ambiente digital.

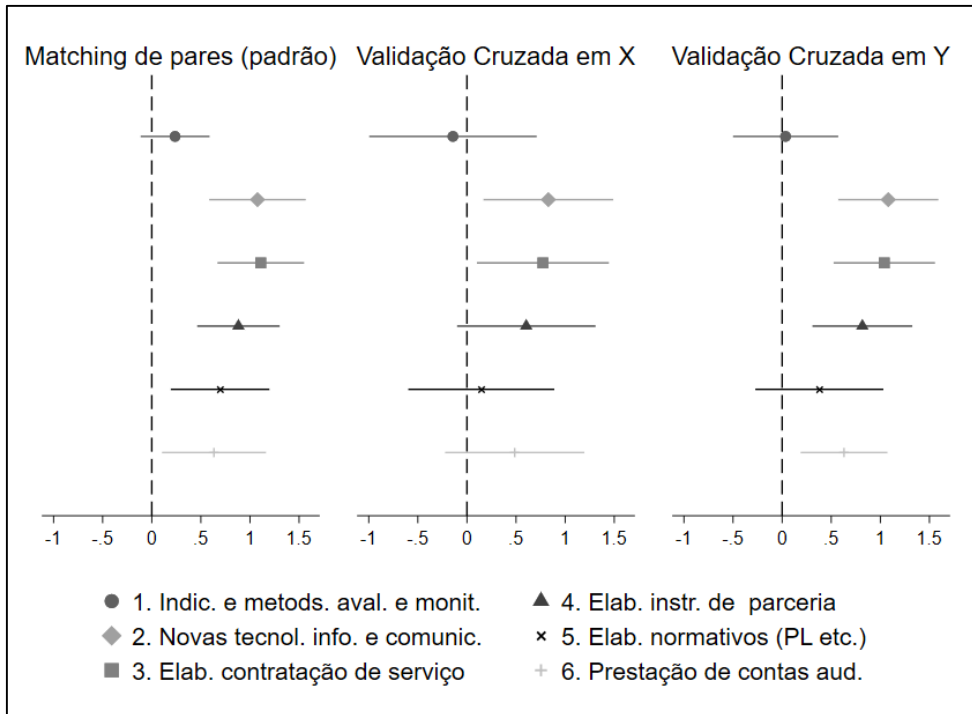
Recordo que as próximas variáveis inseridas nos grupos de conhecimentos (Tabela 5) e habilidades (Tabela 6) são mensuradas conforme o grau de facilidade do ator em realizar determinadas tarefas. Vejamos os tópicos avaliados para cada um desses grupos e seus resultados, começando pelos conhecimentos, em que se obteve significância para a facilidade de “(2) Utilizar novas ferramentas e tecnologias da informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business Intelligence, programação em Java, Python ou R etc.)”, com significância confirmada pelo NNM (Apêndice 8).

Tabela 5
Conhecimentos

(I1.14.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?		
(I1.14.)	1	Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública.
	2***	Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business Intelligence, programação em Java, Python ou R etc.).
	3	Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço.
	4	Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria (ex.: convênio, acordos de cooperação, termos de fomento e colaboração etc.).
	5	Elaborar normativos claros e coerentes (ex.: projetos de lei, minutas de decretos e portarias etc.).
	6	Realizar o processo de prestação de contas à auditoria interna ou externa.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 2
Matchings para conhecimentos (KM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Um elemento importante a ser reforçado por essa variável é o fato de que ela junta os usos das ferramentas “da informação” e “de comunicação”. Esse é um ponto importante pois, na variável anterior de recursos informacionais (Figura 1), se observam efeitos acerca do uso mais frequente de mídias e redes sociais; então e por associação, se abriria a possibilidade de que a frequência do uso fosse combinada a uma maior facilidade da utilização dessa ferramenta – como mostram os resultados da Figura 2. De qualquer modo, destaca-se a facilidade do efeito de recrutamento lateral para o uso de ferramentas de TI e de comunicação, que reforçam *expertises* específicas, administrativas e relacionais, por meio da utilização de *softwares* que dinamizam a organização informacional e atividades analíticas, além da possibilidade de se construírem pontes de comunicação social e digital.

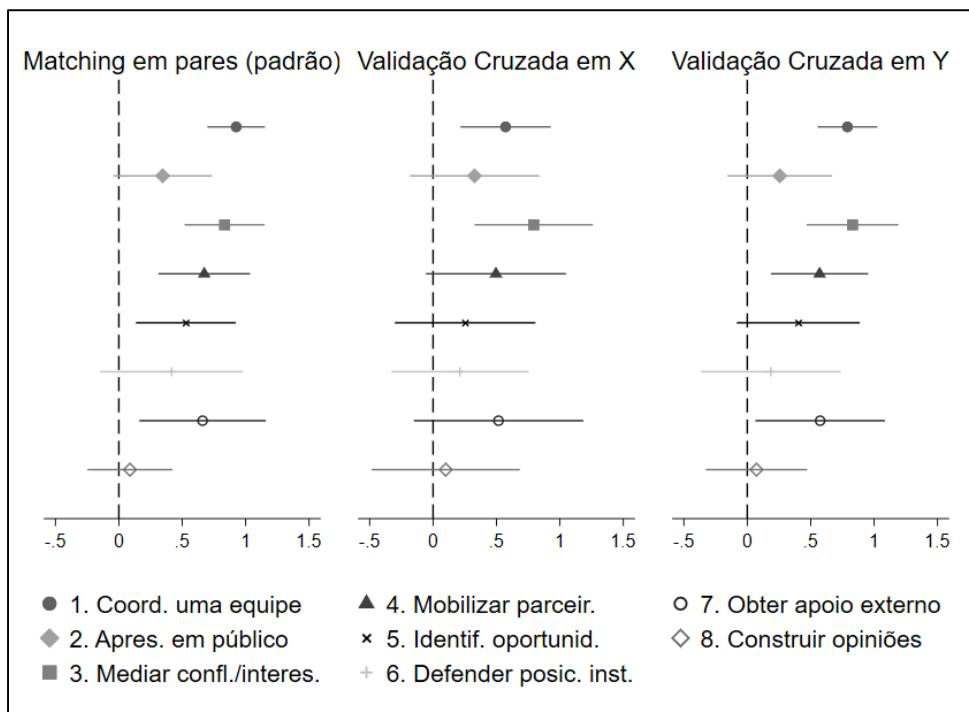
A variável de habilidades (Tabela 6) apontou para uma maior facilidade dos burocratas ante o desempenho de duas tarefas: “(1) Coordenar uma equipe” e “(3) Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses” – apresentando consistência nos testes com NNM (Apêndice 9).

Tabela 6
Habilidades

(J1. 15.) Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?		
(J1. 15.)	1***	Coordenar uma equipe.
	2	Fazer apresentações em público de forma clara e convincente.
	3***	Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses.
	4	Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns.
	5	Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública.
	6	Defender posições institucionais em ambientes externos (ex.: em instâncias participativas, junto à mídia, ao Legislativo etc.).
	7	Obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública.
	8	Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades Estatais" (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 3
Matchings para habilidades (ATT: KM)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Desse modo, o efeito do tratamento político aponta para um reforço de importantes características de liderança e intermediação – centrais para o funcionamento e a gestão de equipes – que, conseqüentemente, se conectam às engrenagens institucionais da burocracia. Esse conjunto de habilidades de coordenar e mediar, envolvendo cooperação, conflitos e interesses dos atores envolvidos, também ressalta componentes estritamente políticos que demandam as organizações ministeriais, cujas capacidades podem ser especificadamente filtradas por meio da seleção discricionária, típica do recrutamento lateral.

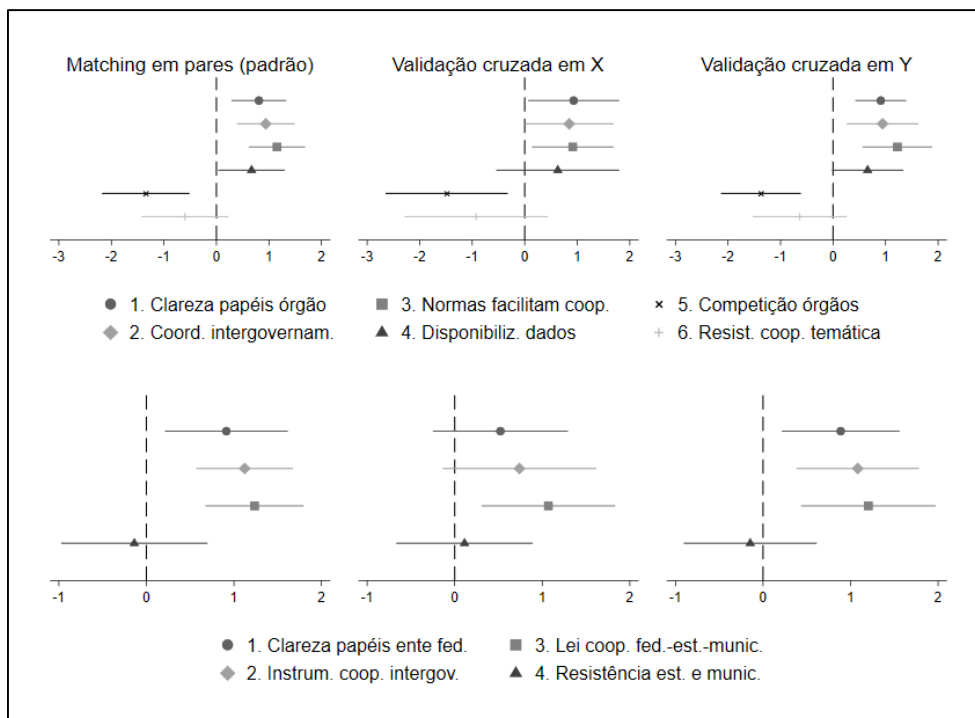
Para a colaboração intersetorial e interfederativa (Tabela 7), a mensuração de atitudes vai na direção de maior ou menor concordância dos burocratas com base em determinadas assertivas. A variável que apresentou significância, também sob o NNM (Apêndice 10), foi o único resultado negativo encontrado no artigo e que, portanto, tende a discordar de que “(5) Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos”.

Tabela 7
Colaboração intersetorial (K2) e interfederativa (K3)

(K2. Intersetorial) Dado que a política pública é implementada com outros órgãos ou entidades federais, quanto você concorda com as afirmações abaixo?		
(K2.)	1	Há clareza de papéis e responsabilidades de cada órgão envolvido na política pública.
	2	Há uma instância de coordenação intergovernamental em funcionamento (ex.: grupo executivo, comitê, comissão ou grupo de trabalho).
	3	Há normas conjuntas que facilitam a cooperação entre os órgãos.
	4	É usual disponibilizar a outros órgãos bases de dados ou informações relativas à política pública.
	5***	Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos.
	6	Há resistência à cooperação em temas transversais que envolvem a política pública (ex.: gênero, raça, população de baixa renda etc.).
(K3. Interfederativa) Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, quanto você concorda com as afirmações abaixo?		
(K3.)	1	Há clareza de papéis e de responsabilidades de cada ente da federação.
	2	Existem instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão com estados e municípios (ex.: sistemas de informações compartilhados, grupos intergovernamentais etc.).
	3	A legislação vigente contribui para estimular a cooperação entre governo federal, estados e municípios.
	4	Há resistência de estados e municípios em cooperar com o governo federal.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018). Resultado significativo em destaque com asteriscos.

Figura 4
Matchings para colaboração intersetorial (K2) – linha de cima –
e interfederativa (K3) – linha de baixo – (ATT: KM)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

A rejeição acerca da competição interinstitucional pode ter um duplo propósito. De um lado e mais superficialmente, esse elemento pode indicar que o efeito do tratamento político não observa ou percebe a competição interburocrática por agendas e recursos. De outro lado e mais realisticamente, o achado pode tanto sugerir uma defesa do ministério a que o burocrata pertence – pois assumir conflitos pode enfraquecer sua posição político-burocrática – quanto indicar que dirimir conflitos interburocráticos faz parte das atividades e funções dos recrutados.

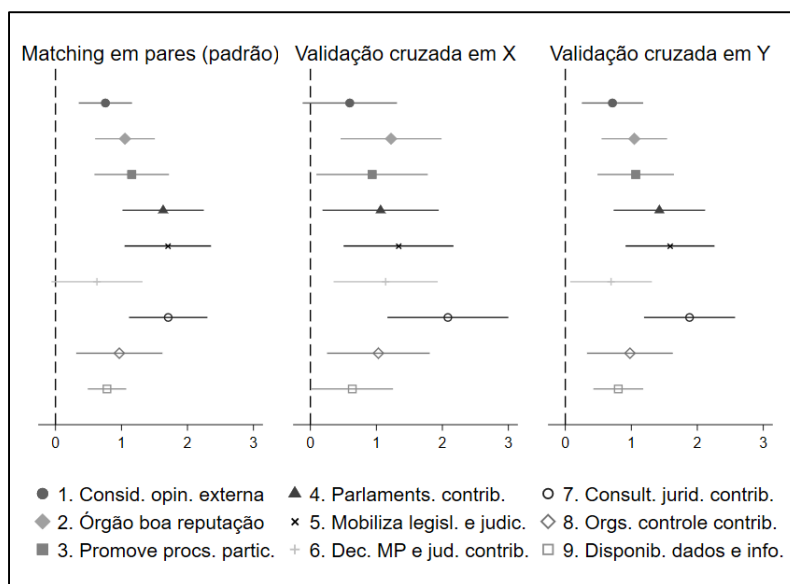
Por fim, o contexto organizacional (Tabela 8), que igualmente mensura a concordância a respeito de assertivas, foi a seção que apresentou mais variáveis com significância. Foram quatro de nove assertivas que tiveram efeitos no sentido de concordar com as sentenças propostas e que foram igualmente consistentes nos testes com NNM (Apêndice 11). Entre as afirmações endossadas, citam-se: (2) a boa reputação do órgão; (4) a contribuição de grupos parlamentares; (5) a capacidade de mobilizar o Legislativo e o Judiciário; e (7) o apoio da consultoria jurídica do órgão.

Tabela 8
Contexto organizacional

(L1. 17.) Diga o quanto concorda com as afirmações abaixo em relação ao contexto do seu órgão para implementação da política pública na qual você trabalha		
(L1. 17.)	1	O órgão considera opiniões e críticas dos atores externos interessados da política pública no processo de tomada de decisões (ex.: beneficiários, ONGs, movimentos sociais, organizações empresariais, sindicais etc.).
	2***	O órgão tem boa reputação perante a sociedade.
	3	O órgão promove a realização de processos participativos, tais como consultas públicas, audiências públicas e conferências.
	4***	Há um grupo significativo de parlamentares que contribuem para fortalecer e aprimorar a política pública.
	5***	O órgão é capaz de mobilizar atores do Legislativo e Judiciário para promover mudanças e inovações relativas à política pública.
	6	Decisões do Ministério Público e do Judiciário têm contribuído para aumentar a eficácia da política pública.
	7***	A Consultoria Jurídica do meu órgão contribui para encontrar soluções legais que viabilizam a política pública.
	8	Os órgãos de controle têm contribuído para aprimorar a implementação da política pública, apontando os erros e ajudando a construir caminhos para solucioná-los.
	9	O órgão disponibiliza ao público dados ou informações sobre projetos e programas da política pública quando solicitado.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey “Capacidades estatais” (Enap, 2018). Resultados significativos em destaque com asteriscos.

Figura 5
Matchings para o contexto organizacional (ATT: KM)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados survey “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Destaca-se que a variável (4) da maior contribuição de parlamentares para o aprimoramento de *policies* pode sugerir que o tratamento político possua componentes relacionais particularmente direcionados às conexões com atores do Legislativo. Logo, nota-se seu teor político em prol da efetivação e fortalecimento de políticas públicas com base na relação com tais atores – que podem compor ou constituir moeda de troca na coalizão do governo –, considerando que é uma assertiva que indaga como os legisladores são percebidos e cooperam com os atores burocráticos. As demais variáveis de destaque estão relacionadas com as capacidades endógenas da burocracia, isto é, (2) sua boa reputação, (5) sua capacidade de mobilizar o Legislativo e o Judiciário, e (7) o apoio de sua consultoria jurídica. Nessa esteira e para esse conjunto mais amplo, os efeitos parecem reiterar aspectos das capacidades institucionais e políticas da burocracia tanto de fora para dentro, no caso do apoio de parlamentares, quanto de dentro para fora, e para suas respectivas capacidades internas: de reputação, de mobilização de outros atores do sistema político e relacionadas à defesa legal e de seu *enforcement* jurídico.

Considerações finais

A técnica de *matching* empregada pelo artigo teve como objetivo isolar o efeito do tratamento político e lateral derivado da seleção discricionária de burocratas que ingressaram por nomeação em cargos nos ministérios nacionais. Os resultados foram estimados pela diferença entre os recrutados lateralmente e seus “espelhos” contrafactuais advindos do grupo controle – sendo esses os indivíduos que entraram na máquina estatal por concurso público e atuam profissionalmente na administração direta do Poder Executivo federal. Buscou-se testar a hipótese de que esses distintos tipos de recrutamentos gerariam incentivos diferentes ao desempenho das atividades dos atores burocráticos, cujas *proxies* comportamentais de atitudes e percepções ante as atividades administrativas e relacionais foram mensuradas pelo *survey* da Enap (2018). No caso, a teoria sugere que os burocratas que entraram lateral e exclusivamente por indicações (grupo tratamento) se constituem em agentes estatais temporários que, por atuarem sob uma dinâmica similar ou análoga às relações de patronagem, teriam suas atividades condicionadas e dependentes da confiança e da lealdade pessoal e/ou política de seus superiores hierárquicos. Já os recrutados por concurso público (grupo controle), selecionados por exames conteudistas, técnicos e impessoais, possuiriam carreiras profissionais de longo prazo no serviço civil. As posições dos burocratas recrutados por concurso no setor público, normativa e laboralmente mais estáveis, não demandam necessariamente relacionamentos específicos de dependência com seus chefes diretos.

De um lado, os efeitos do tratamento político ao recrutamento burocrático foram parcialmente confirmados. Os resultados apresentaram significâncias para determinadas *proxies* comportamentais, que evidenciaram que o recrutamento político impacta no sentido de maior contato com a sociedade civil – seja em nível institucional ou

comunicacional no ambiente digital –, mais habilidades de coordenação, mediação e conciliação de membros e equipes, relações mais próximas com legisladores e blindagens políticas e institucionais – mediante a defesa reputacional, a rejeição do conflito burocrático intersetorial, a construção de pontes com os demais atores do sistema político nacional e o reforço de determinadas capacidades organizacionais. A Tabela 9 sintetiza esses achados, conforme o nível constitutivo e indicativo, sua dimensão relacional ou administrativa e o sinal da significância estatística dos resultados nas seções analisadas.

Tabela 9
Efeitos do tratamento de recrutamento político
sobre atitudes e percepções de burocratas

Atitude/ Percepção	Nível constitutivo	Nível indicativo	Macrodimensão	Significância
Frequência	Recursos informacionais	Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas.	Relacional	+
		Mídia social ou redes sociais.		
Facilidade	Conhecimentos	Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho (ex.: redes sociais, ferramentas de Business Intelligence, programação em Java, Python ou R etc.).	Administrativa	+
	Habilidades	Coordenar uma equipe.	Relacional	+
		Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses.		
Colaboração	Intersectorial	Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos.	Relacional	–
Concordância	Contexto Organizacional	O órgão tem boa reputação perante a sociedade.	Relacional	+
		Há um grupo significativo de parlamentares que contribuem para fortalecer e aprimorar a política pública.		
		O órgão é capaz de mobilizar atores do Legislativo e do Judiciário para promover mudanças e inovações relativas à política pública.		
		A Consultoria Jurídica do meu órgão contribui para encontrar soluções legais que viabilizam a política pública.		

Fonte: Elaboração do autor com base nos resultados dos dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

De outro lado, o efeito do tratamento verificado em pouco mais de 12% dos tópicos avaliados, compostos por 79 perguntas, merece uma nota metodológica e outra teórica. A primeira observação tem como base a opção conservadora do autor em utilizar duas técnicas de *matching* (MDM) e aceitar a validade dos resultados se, e somente se, estes apresentarem significância estatística sistemática (a 95% do intervalo de confiança) nos três modelos de cada um dos algoritmos aplicados (KM e NNM). Essa escolha

inevitavelmente diminui a quantidade dos resultados considerados estatisticamente válidos, porém, equivalentemente, incrementa a robustez dos achados. Em outras palavras, ao reforçar a validade interna, não se objetiva aqui generalizar os resultados para toda a população ministerial, nem ao longo do tempo, e sim reforçar que, mantendo múltiplas características iguais ou similares entre os burocratas de entrada lateral e seus *matches* contrafactuais concursados, entrevistados em finais de 2017 (Apêndices 12-18), pode se inferir com maior segurança quais são os efeitos que o recrutamento político exerce sobre as atitudes e percepções do grupo tratado.

Vimos que a literatura advinda da tradicional divisão estanque entre burocracia e política aponta que diferentes naturezas de recrutamento estão relacionadas a distintos incentivos às atividades laborais dos atores, moldando e diferenciando o comportamento burocrático associado a cada uma dessas esferas. Desse modo, para a nota teórica, cabe considerar que a clivagem da literatura proposta teve seus efeitos relativizados, sugerindo a existência de mais tons de cinza na relação entre burocracia e política (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981). Isto é, quando comparamos contrafactualmente indivíduos com perfis similares, mas com formas de recrutamento distintas, o tratamento político demonstra um poder de ação pontual e focalizado. Em suma, respondendo à pergunta do título do artigo, o recrutamento político impacta sim, causalmente, determinadas atitudes e percepções de burocratas que atuam nos ministérios brasileiros, mas tem especificidades em seus efeitos. Particularmente, o tratamento político sobre o recrutamento lateral dos burocratas age principalmente sobre habilidades e capacidades relacionais, em paralelo ao uso de ferramentas administrativas específicas.

Referências bibliográficas

- ABADIE, A., et al. "Implementing matching estimators for average treatment effects in Stata". *The Stata Journal*, vol. 4, nº 3, p. 290-311, 2004.
- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- BACH, T.; HAMMERSCHMID, G.; LÖFFLER, L. "More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries". *Public Policy and Administration*, vol. 35, nº 1, p. 3-23, 2018.
- BARBERIA, L.; PRAÇA, S. "Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil". Working Paper. Midwestern Political Science Association Meeting, 2014.
- BEARFIELD, D. A. "What is patronage? A critical reexamination". *Public Administration Review*, vol. 69, nº 1, p. 64-76, 2009.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. "State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state". *Governance*, vol. 30, nº 1, p. 105-124, 2017.
- BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL E INFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS. Parte I (vol. 21, nº 249, p. 210). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, 2017.

BRASIL. Código Penal – Decreto-Lei nº 2.848/1940 [livro eletrônico: Epub]. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/529748>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. United Nations University, Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on Innovation and Technology (MERIT), 2013.

D'ARAUJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.

DE BONIS, D.; PACHECO, R. S. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; PACHECO, R. S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ENAP. "Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil". Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>>. Acesso em: 10 out. 2019.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'weberian' state structures on economic growth". *American Sociological Review*, vol. 64, nº 5, p. 748, 1999.

FRITZEN, S. A. "Linking context and strategy in donor support for decentralisation: a diagnostic framework". *Public Administration and Development*, vol. 27, nº 1, p. 13-25, 2007.

FRÖLICH, M. "Finite-sample properties of propensity-score matching and weighting estimators". *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, nº 1, p. 77-90, 2004.

_____. "Matching estimators and optimal bandwidth choice". *Statistics and Computing*, vol. 15, nº 3, p. 197-215, 2005.

FUENZALIDA, J.; RICCUCCI, N. M. "The effects of politicization on performance: the mediating role of HRM practices". *Review of Public Personnel Administration*, vol. 39, nº 4, 2018.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press, 1996.

GLEESON, D. H.; LEGGE, D. G.; O'NEILL, D. "Evaluating health policy capacity: learning from international and Australian experience". *Australia and New Zealand Health Policy*, vol. 6, nº 1, 2009.

GLEESON, D., et al. "Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: comparative lessons to be drawn". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, nº 3, p. 237-263, 2011.

GRINDLE, M. S. *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. Sage Publications Ltd., 2002.

HUBER, M.; LECHNER, M.; STEINMAYR, A. "Radius matching on the propensity score with bias adjustment: tuning parameters and finite sample behaviour". *Empirical Economics*, vol. 49, nº 1, p. 1-31, 2015.

HUBER, M.; LECHNER, M.; WUNSCH, C. "The performance of estimators based on the propensity score". *Journal of Econometrics*, vol. 175, nº 1, p. 1-21, 2013.

IMAI, K.; KING, G.; NALL, C. "The essential role of pair matching in cluster-randomized experiments, with application to the Mexican universal health insurance evaluation". *Statistical Science*, vol. 24, nº 1, p. 29-53, 2009.

JANN, B. Kmatch: Stata module for multivariate-distance and propensity-score matching, Statistical Software Components S458346 [Stata], Boston College Department of Economics. Kmatch: Stata module for multivariate-distance and propensity-score matching. [Stata]. 2017a.

JANN, B. *Why propensity scores should be used for matching*. German Stata Users Group Meeting, Berlin, 2017b.

KING, G.; NIELSEN, R. "Why propensity scores should not be used for matching". *Political Analysis*, vol. 27, nº 4, p. 435-454, 2019.

KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (orgs.). *Patrons, clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

KOPECKÝ, P.; MAIR, P.; SPIROVA, M. (orgs.). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press, 2012.

KOPECKÝ, P., et al. "Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in 22 countries from five regions". *European Journal of Political Research*, vol. 55, nº 2, p. 416-431, 2016.

LAPUENTE, V.; NISTOTSKAYA, M. "To the short-sighted victor belong the spoils: politics and merit adoption in comparative perspective". *Governance*, vol. 22, nº 3, p. 431-458, 2009.

LASSANCE, A. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. Ipea, texto para discussão 2287, 2017.

LEWIS, D. E. "Testing Pendleton's premise: do political appointees make worse bureaucrats?". *The Journal of Politics*, vol. 69, nº 4, p. 1.073-1.088, 2007.

LOPEZ, F. G. "Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro". Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4613>>. Acesso em: 10 out. 2019.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, F. G. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, p. 33-70, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, p. 69-89, 1999.

LYNE, M. M. "Parties as programmatic agents: a test of institutional theory in Brazil". *Party Politics*, vol. 11, nº 2, p. 193-216, 2005.

MATHESON, A., et al. "Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants". OECD Working Papers on Public Governance, 2007.

MEYER-SÄHLING, J.-H. "The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: the case of Hungary". *Public Administration*, vol. 84, nº 3, p. 693-715, 2006.

MEYER-SÄHLING, J.-H.; MIKKELSEN, K. S.; SCHUSTER, C. "Civil service management and corruption: what we know and what we don't". *Public Administration*, vol. 96, nº 2, p. 276-285, 2018.

MOE, T. The politicized presidency. In: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (orgs.). *The new direction in American politics*. Washington: Brookings Institution Press, 1985.

MOORE, M. H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MORGAN, S. L.; WINSHIP, C. *Counterfactuals and causal inference: methods and principles for social research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MORTON, R. B.; WILLIAMS, K. C. *Experimental political science and the study of causality: from nature to the lab*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MOYNIHAN, D. P.; ROBERTS, A. S. "The triumph of loyalty over competence: the Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency". *Public Administration Review*, vol. 70, nº 4, p. 572-581, 2010.

NAFF, K. C.; RICCUCCI, N. M.; FREYSS, S. F. *Personnel management in government: politics and process*. 7th ed. New York: Routledge, 2016.

OLIVEROS, V.; SCHUSTER, C. "Merit, tenure, and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic". *Comparative Political Studies*, vol. 51, nº 6, p. 759-792, 2018.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS, C. R. "Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments". *Public Administration*, vol. 97, nº 1, p. 147-161, 2019.

PEREIRA, C., et al. "Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime". *Latin American Politics and Society*, vol. 59, nº 3, p. 27-47, 2017.

PETERS, B. G. Politicisation: what is it and why should we care? In: NEUHOLD, C.; VANHOONACKER, S.; VERHEY, L. (orgs.). *Civil servants and politics: a delicate balance*. Londres: Palgrave Macmillan, UK, p. 12-24, 2013.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control*. New York: Routledge, p. 1-13, 2004.

POOCHAROEN, O. Bureaucracy and the policy process. In: ARARAL, E., et al. (orgs.). *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, p. 331-346, 2013.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, vol. 75, nº 1, p. 49-71, 2000.

REZENDE, R. M. Provimento de cargos em comissão por servidores sem vínculo efetivo: o que muda com o Decreto nº 9.021, de 2017? *Boletim Legislativo*, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, nº 61, 2017.

ROUBAN, L. Politicization of the civil service. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (eds.). *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage, p. 310-320, 2007.

SALAZAR-MORALES, D. A.; LAURIANO, L. A. A typology of the Latin American civil servant: patronage appointee, technocrat, loyalist, or careerist. In: SULLIVAN, H.; DICKINSON, H.; HENDERSON, H. (orgs.). *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. New York: Springer International Publishing, p. 1-22, 2020.

SELZNICK, P. "An approach to a theory of bureaucracy". *American Sociological Review*, vol. 8, nº 1, 1943.

SPILLER, P. T.; TOMMASI, M. "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 19, nº 2, p. 281-306, 2003.

SPILLER, P. T.; URBIZTONDO, S. "Political appointees vs. career civil servants: a multiple principals theory of political bureaucracies". *European Journal of Political Economy*, vol. 10, nº 3, p. 465-497, 1994.

SVARA, J. H. "The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration". *Public Administration Review*, vol. 61, nº 2, p. 176-183, 2001.

WEBER, M. *From Max Weber: essays in sociology*. New York: Oxford University Press, 1946.

WILSON, W. "O estudo da administração". *Revista do Serviço Público*, vol. 56, nº 3, p. 349-366, 2005.

WU, X., et al. *The public policy primer: managing the policy process*. 2nd ed. New York: Routledge, 2018.

Apêndice

Apêndice 1 Atividades

(F1.11.) Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?		
(F1.11.)	1	Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões.
	2	Operacionalizar bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação da política pública.
	3	Elaborar textos normativos (ex.: projetos de lei, decretos, portarias etc.).
	4	Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública.
	5	Captar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública.
	6	Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos.
	7	Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria.
	8	Coordenar equipe.
	9	Participar de grupos de trabalho ou projetos comuns com outras áreas do seu órgão.
	10	Negociar e coordenar ações com outros órgãos da administração federal que participem da implementação da política pública.
	11	Pactuar e gerir ações com entes governamentais estaduais ou municipais.
	12	Atender demandas dos órgãos de controle.
	13	Representar o órgão em eventos, reuniões e atividades externas.
	14	Consultar e atender grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública.
	15	Realizar atividades administrativas, tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos.
	16	Organizar eventos.

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 2

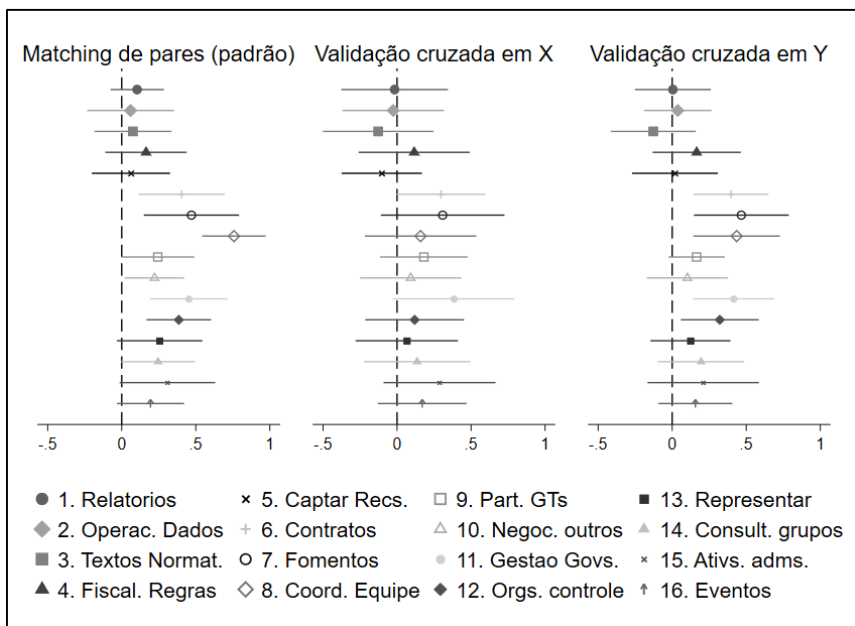
Recursos interacionais

(H1. 13.) Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?		
(H1. 13.)	1	Outras áreas do meu ministério ou entidade
	2	Outros ministérios ou entidades do governo federal
	3	Governos estaduais
	4	Governos municipais
	5	Representantes do Poder Legislativo
	6	Representantes do Poder Judiciário e Ministério Público
	7	Órgão de controle (CGU, TCU)
	8	Organizações da sociedade civil
	9	Instâncias participativas (conselho de políticas públicas, conferências etc.)
	10	Empresas públicas e de economia mista
	11	Representantes do setor privado (ex.: empresas e grupos empresariais)
	12	Entidades do sistema sindical patronal ou serviços sociais (ex.: CNI, CNA, Sesi, Senai etc.)
	13	Sindicatos e entidades representativas de empregados e trabalhadores
	14	Mídia e imprensa
	15	Universidades e instituições de ensino
	16	Institutos de pesquisa
	17	Governos de outros países
	18	Organizações internacionais
	19	Cidadãos individuais
	20	Outros

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 3

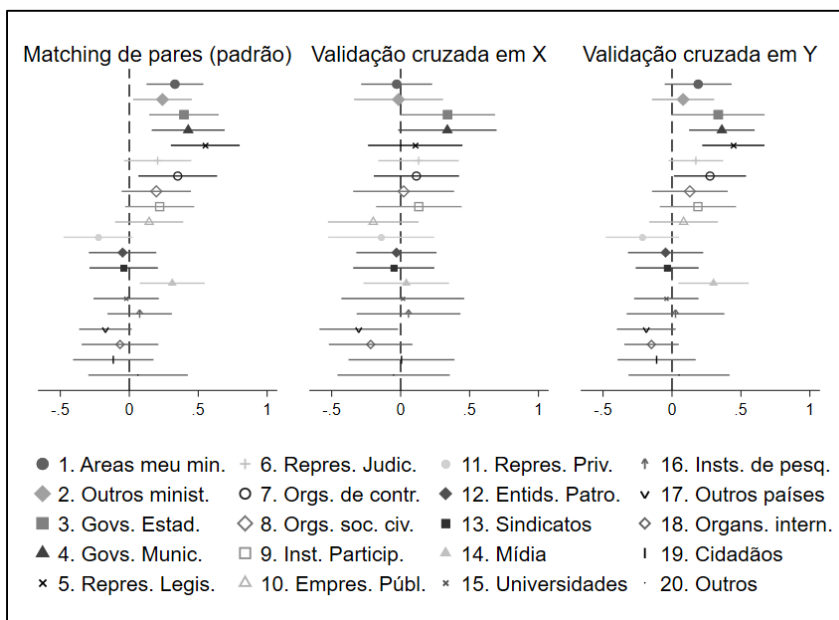
Matchings para as atividades (KM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

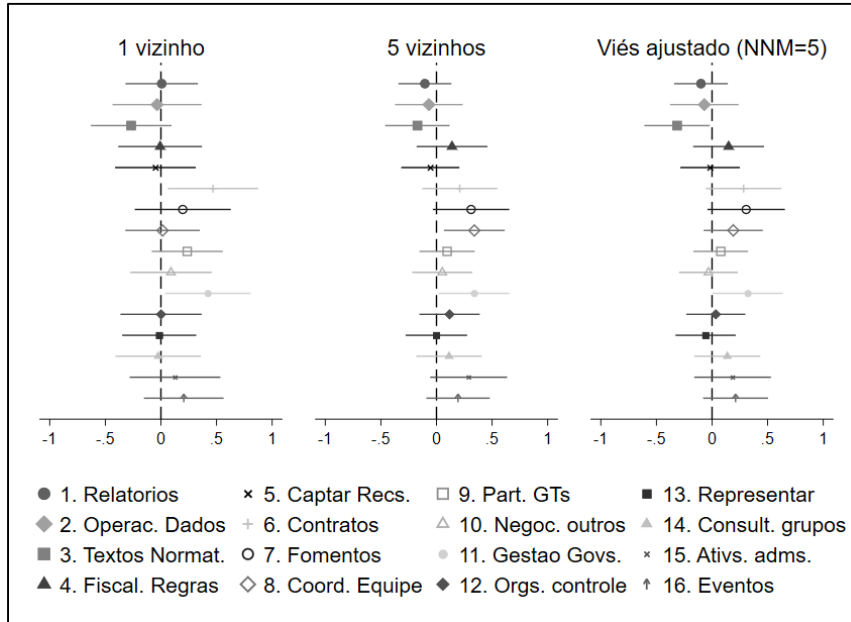
Apêndice 4

Matchings para recursos interacionais (KM: ATT)



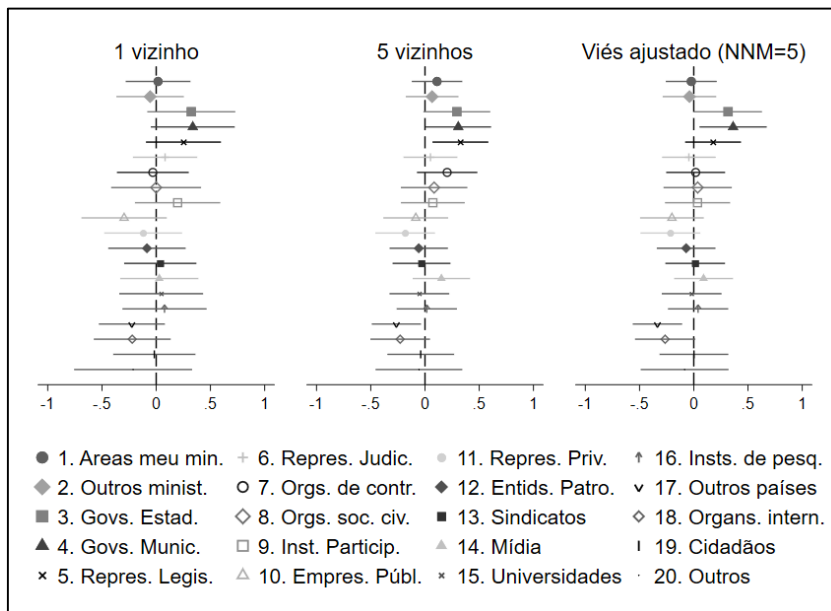
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 5 Matchings para atividades (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

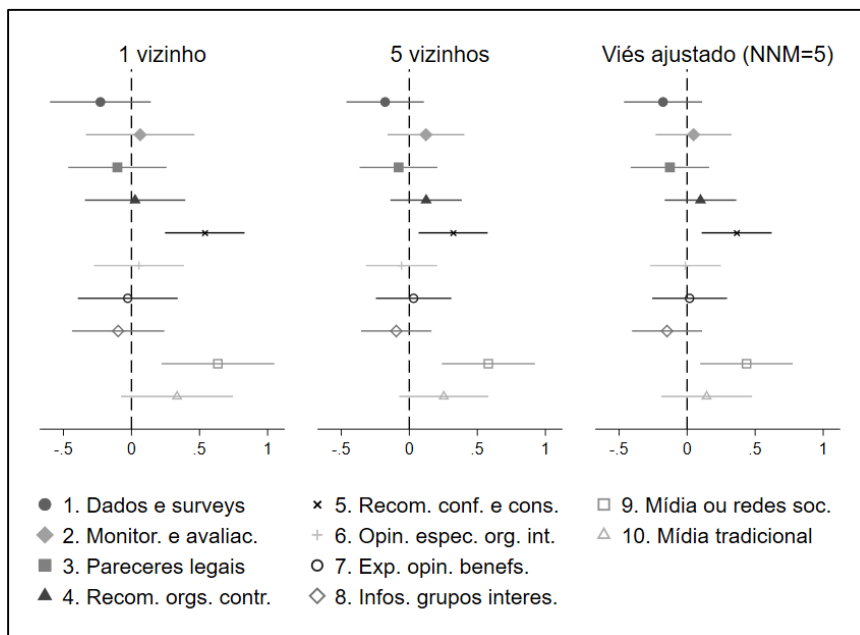
Apêndice 6 Matchings para recursos interacionais (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 7

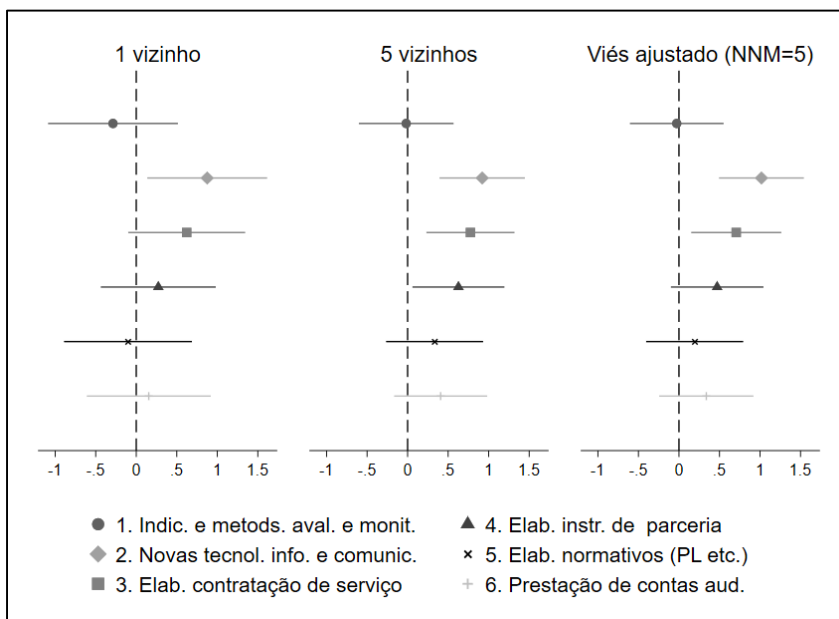
Matchings para recursos informacionais (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 8

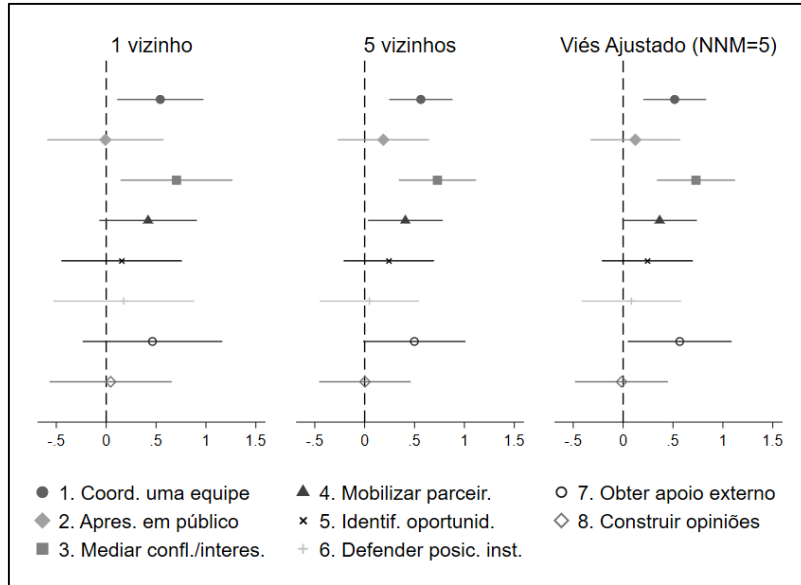
Matchings para conhecimentos (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 9

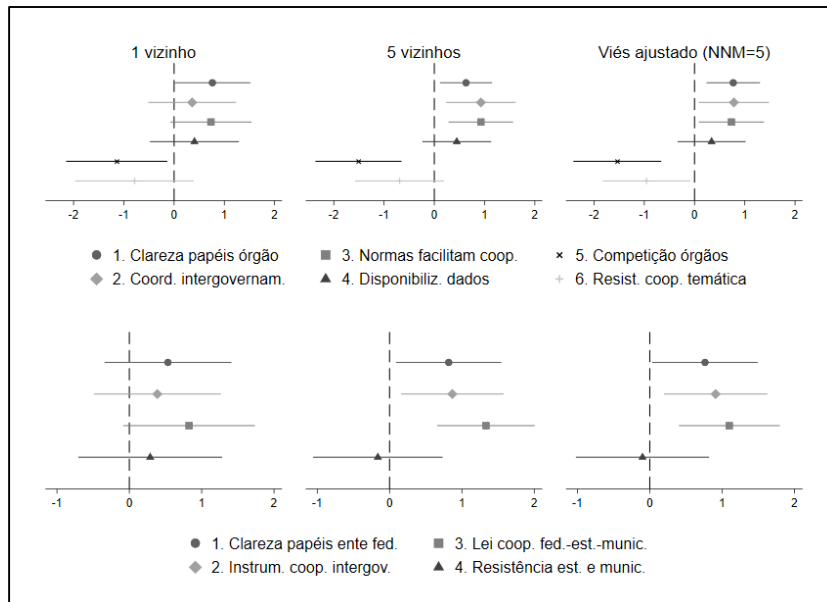
Matchings para habilidades (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Apêndice 10

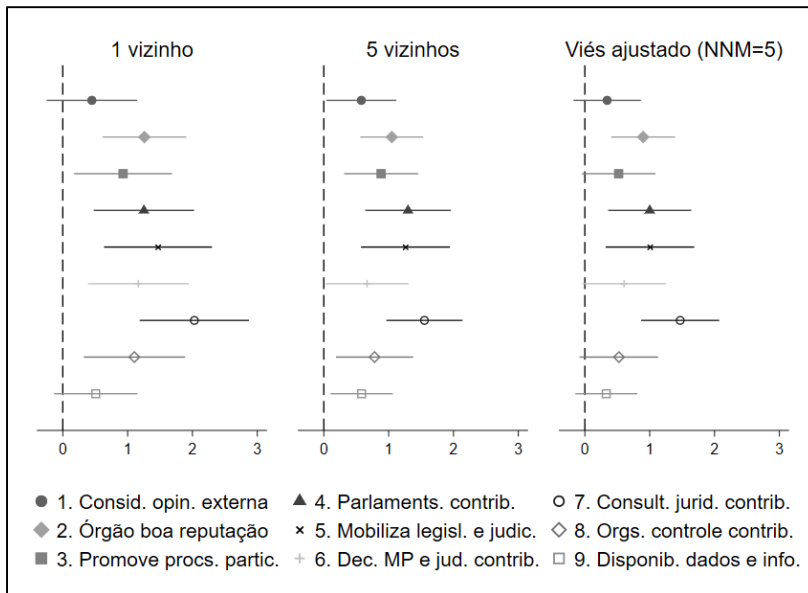
Matchings para colaboração intersetorial (K2) – linha de cima – e interfederativa (K3) – linha de baixo – (NNM: ATT)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

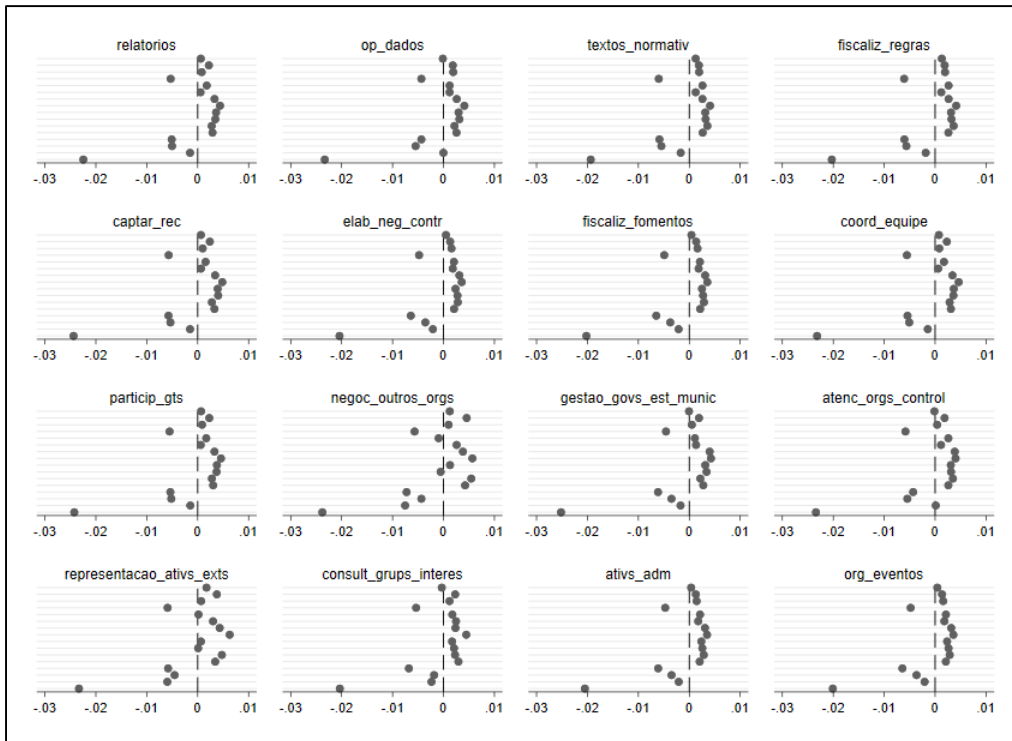
Apêndice 11

Matchings para contexto organizacional (NNM: ATT)



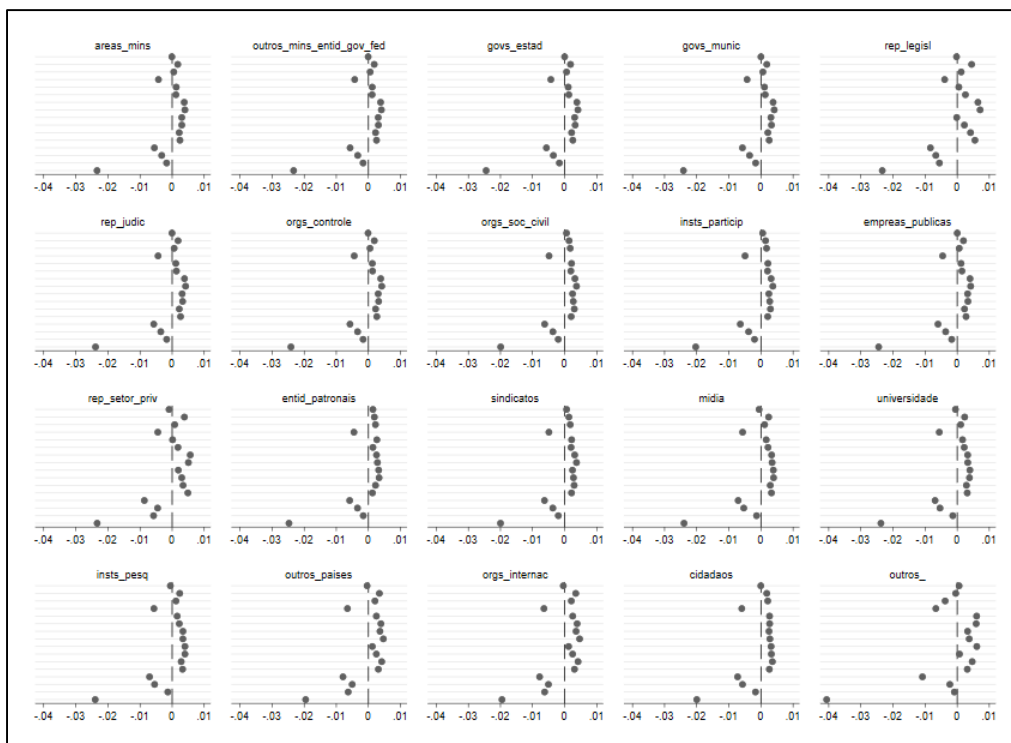
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 12
Diagnóstico para as atividades
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



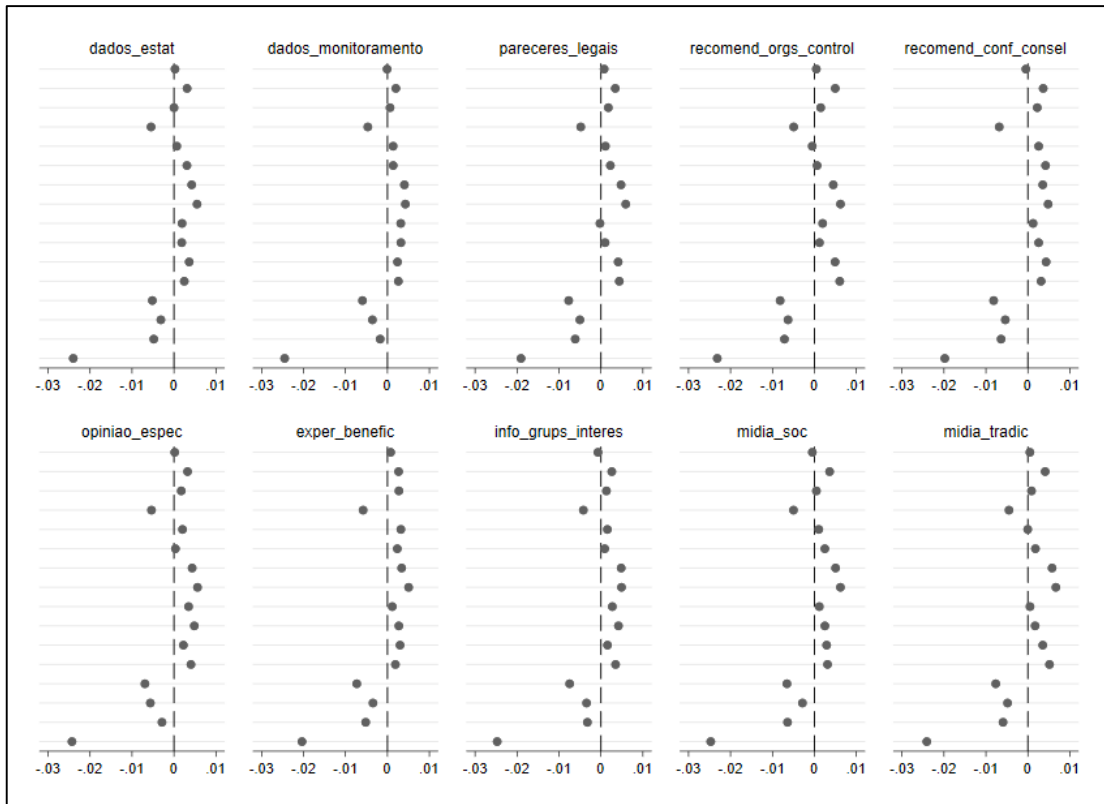
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 13
Diagnóstico para os recursos interacionais
(diferença-padrão entre os valores originais e
os *matches* do KM: validação cruzada em X)



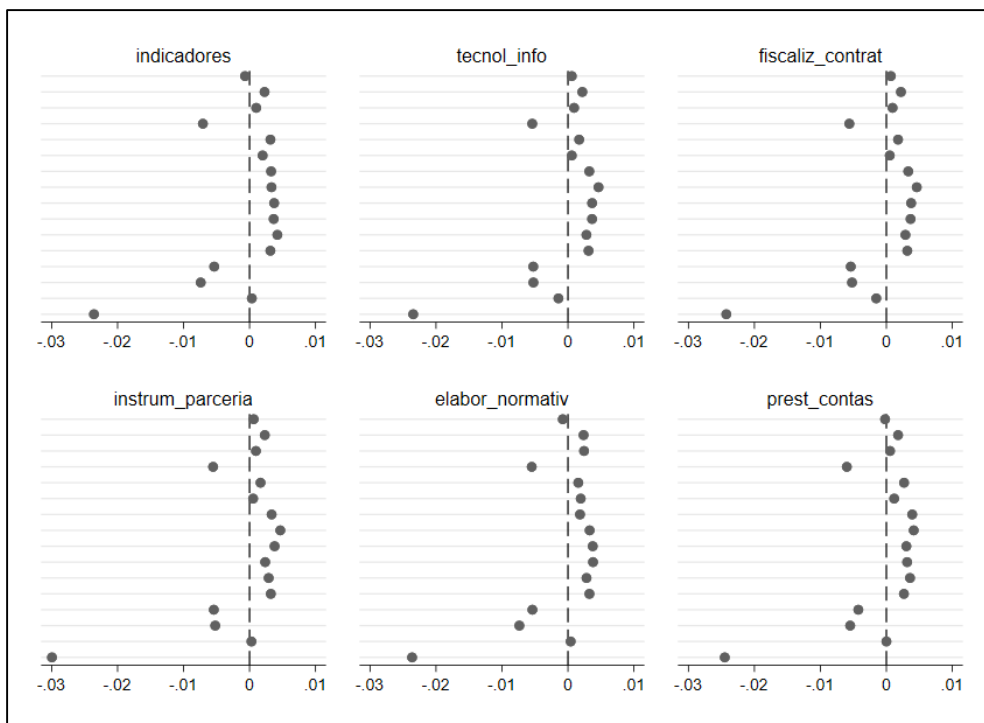
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Apêndice 14
Diagnóstico para os recursos informacionais
(diferença-padrão entre os valores originais e
os *matches* do KM: validação cruzada em X)



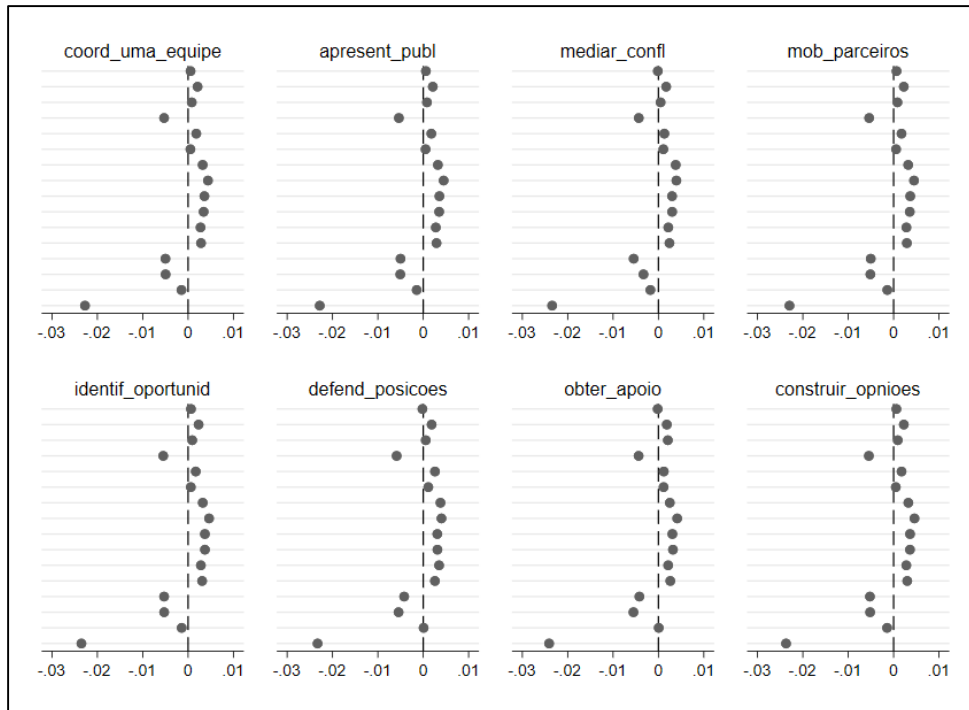
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Apêndice 15
Diagnóstico para os conhecimentos
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



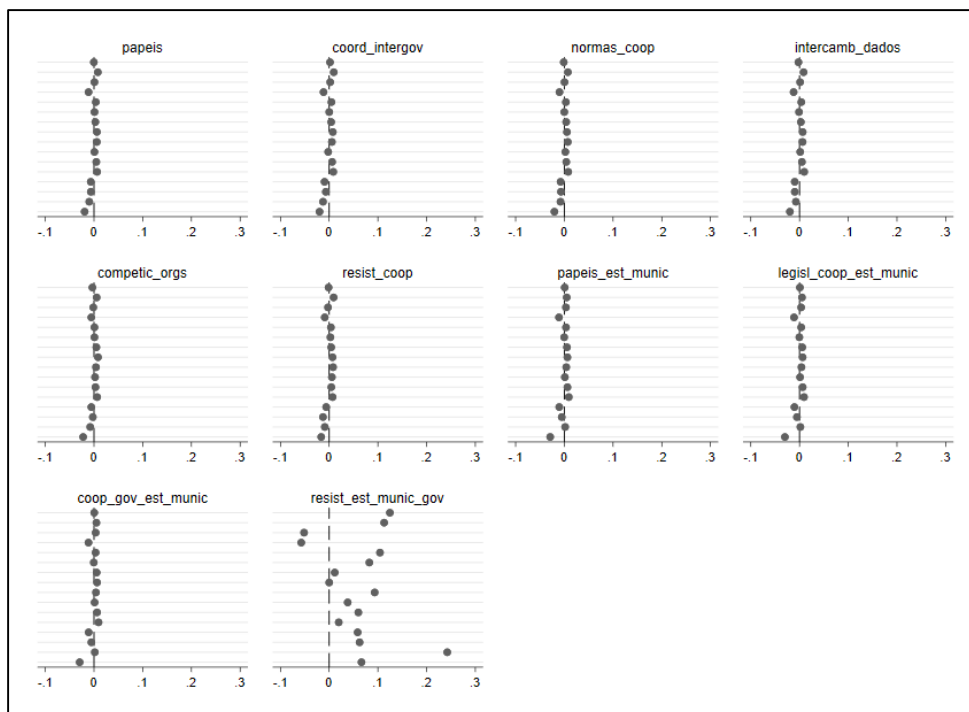
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* "Capacidades estatais" (Enap, 2018).

Apêndice 16
Diagnóstico para habilidades
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



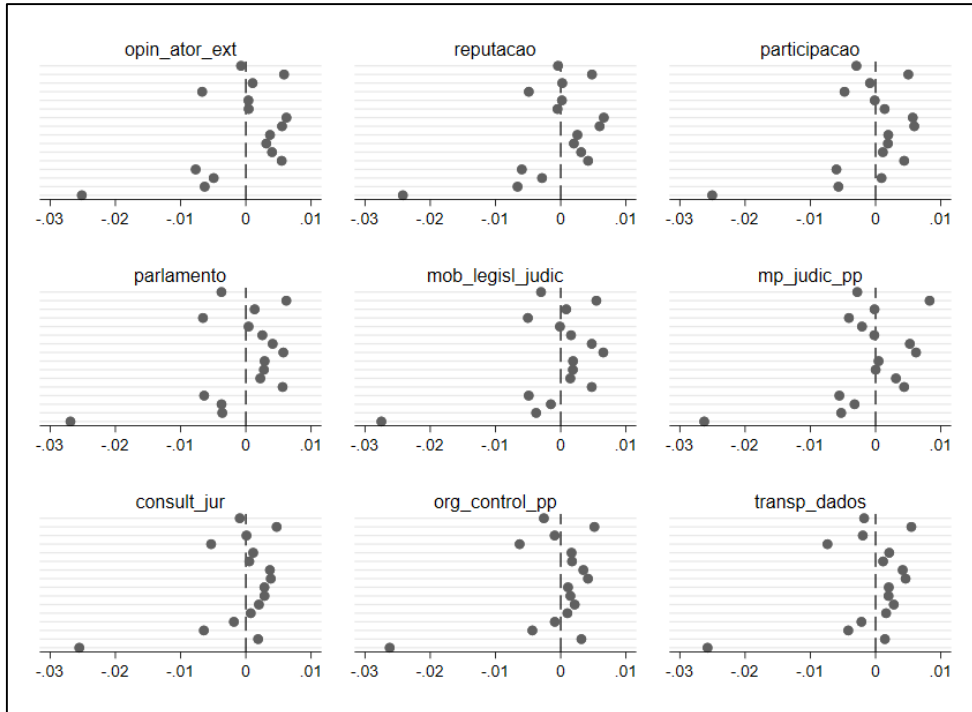
Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Apêndice 17
Diagnóstico para colaboração intersetorial e interfederativa
(diferença-padrão entre os valores originais e
os *matches* do KM: validação cruzada em X)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do *survey* “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Apêndice 18
Diagnóstico para contexto organizacional
(diferença-padrão entre os valores originais e
os matches do KM: validação cruzada em X)



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do survey “Capacidades estatais” (Enap, 2018).

Abstract

Does political recruitment impact the attitudes and perceptions of bureaucrats in Brazilian ministries? Empirical evidence using matching in a survey

The article studies political recruitment effects on attitudes and perceptions of bureaucrats working in Brazilian national ministries, using matching techniques. Part of the literature associates types of recruitment with differences in bureaucratic behavior, suggesting that different modes of personnel selection generate distinctive incentives to perform bureaucratic activities. The theoretical expectations of the political treatment on attitudes and perceptions are partially supported on 12% of the analyzed topics. On the one hand, treatment power has shown a specific effect, mainly of relational nature. On the other hand, the results relativize the bureaucracy-politics cleavage, inferring that there are more nuances in that relationship than assumed by this hypothetical division.

Keywords: bureaucrats; ministries; recruitment; behaviour; matching

Resumen

¿Impacta el reclutamiento político las actitudes y percepciones de burócratas en ministerios brasileños? Evidencia empírica usando matching en encuestas

El artículo investiga los efectos del reclutamiento político, de ingreso lateral y sin concurso, sobre actitudes y percepciones de los burócratas que actúan en ministerios nacionales brasileños aplicando técnicas de *matching*. Parte de la literatura asocia los distintos modos de reclutamiento al

comportamiento burocrático, sugiriendo que procesos de selección de personal generarían incentivos distintos al desempeño de las actividades de los burócratas. La expectativa de efectos del tratamiento político sobre actitudes y percepciones fue parcialmente confirmada en un 12% de las preguntas evaluadas. De un lado, el poder de acción del tratamiento ha presentado efectos políticos específicos, principalmente de naturaleza relacional. De otro, los resultados relativizan el clivaje entre burocracia y política, infiriendo que ha más tonos de gris en esa relación do que sugiere el hipótesis de división entre ambas.

Palabras clave: burócratas; ministerios; reclutamiento; comportamiento; *matching*

Résumé

Le recrutement politique a-t-il un impact dans les attitudes et perceptions des bureaucrates des ministères brésiliens? Des évidences empiriques en utilisant matching en survey

L'article examine les effets du recrutement politique, entrées latérales et sans concours, sur les attitudes et perceptions des bureaucrates qui agissent dans des ministères nationaux brésiliens. Il utilise des techniques de *matching*. Une partie de la littérature associe les voies de recrutement au comportement bureaucratique, en suggérant que des différents procès de sélection résultent en divers incitatifs pour la performance des activités des bureaucrates. La prévision des effets du traitement politique sur les attitudes et perceptions des acteurs bureaucrates recrutée en voie d'entrée latérale a été partiellement confirmé dans 12 % des sujets évalués. D'une part, le pouvoir d'action ciblé du traitement a rendu des effets politiques spécifiques, surtout d'ordre relationnelle. D'autre part, les résultats relativisent la fracture entre bureaucratie et politique, en indiquant qu'il y a plus de tons de gris dans cette relation que suggère l'hypothèse de division étanche entre elles.

Mots-clés: bureaucrates; ministères; recrutement; comportement; *matching*

Artigo submetido à publicação em 10 de outubro de 2019.

Versão final aprovada em 8 de setembro de 2020.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

