

## WORKSHOP DE INVESTIGACION

### EL EFECTO DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN CHILE Y AMERICA LATINA

Concepción, 21 y 22 de Agosto de 2019

Sala 303 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, tercer piso

#### Sesión 4: Actitudes, identificación política y elecciones

**Título (ES):** ¿Cuáles son los efectos de indicaciones políticas sobre actitudes y percepciones de burócratas que actúan en ministerios de Brasil? Evidencias empíricas utilizando *matching*

#### Rodolfo de Camargo Lima (UCT)

Profesor Asistente de la carrera de Ciencia Política

rdecamargo@uct.cl

[www.rodolfolima.net](http://www.rodolfolima.net)

#### Resumen (ES)

La actuación de los burócratas impacta tanto en la cantidad y cualidad de la política pública producida cuanto en la realidad política, económica y social de un país. Una recurrente distinción en la literatura separa los burócratas reclutados meritocráticamente – por examen público –, de los que entraron lateralmente en el Estado – por la vía de indicación política o lealtad personal. Así y con el objetivo de avanzar en la comprensión del comportamiento burocrático propongo aislar el efecto de la indicación política sobre las actitudes y percepciones de esos actores, utilizando técnicas de *matching*. Eso porque las indicaciones tradicionalmente se asociaron al patronaje o al *spoil system* – de alianzas o de las coaliciones gubernamentales –, así que levanto la hipótesis de que existirían efectos sistemáticos de la entrada lateral sobre el comportamiento burocrático. Comparando contra factualmente burócratas de carrera, que funcionan como grupo control, con los burócratas políticos que son el grupo tratamiento, el *matching* busca aislar el efecto de los nombramientos políticos. Efectuando múltiples testes (con *kernel* e *nearest-neighbor matching*) y de un lado, solamente 15% de las preguntas evaluadas analizadas (de un total de 70) presentaron significancia estadística, lo que sugiere que no existen tantas diferencias en la indicación, una vez que se mantiene variables sociales y institucionales controladas, tal como sugiere la literatura. De otro lado, las significancias de la indicación apuntan para elementos de alta politización burocrática, y los efectos van en el sentido de: consultar más los consejos de políticas públicas, utilizar más los medios sociales y herramientas de T.I. – y con mayor facilidad –, coordinar equipos y mediar conflictos más fácilmente, relativizar la competición burocrática, contar con más apoyo parlamentario, más allá de reforzar otras capacidades internas del ministerio que pertenece.

**PRIMER BORRADOR EN PORTUGUÉS** (*first draft favor no citar sin la autorización del autor*)

**Título:** Quais os efeitos de indicações políticas sobre atitudes e percepções de burocratas que atuam em ministérios no Brasil? Evidências empíricas utilizando *matching*

**Resumo:** A atuação dos burocratas impacta tanto na quantidade e qualidade da política pública produzida quanto na realidade política, econômica e social do país. Uma recorrente distinção na literatura separa os burocratas recrutados meritocraticamente – por exame público –, dos que entraram lateralmente no Estado – pela via de indicação política o lealdade pessoal. Assim e com o objetivo de avançar na compreensão do comportamento burocrático proponho isolar o efeito da indicação política, sobre as atitudes e percepções desses atores, utilizando técnicas de *matching*. Isso porque as indicações tradicionalmente se associaram a patronagem ou ao *spoil system* – de alianças o coalizões governamentais –, e nesse sentido levanto a hipótese de que existiram efeitos sistemáticos da entrada lateral sobre o comportamento burocrático. Comparando contrafactualmente burocratas de carreira, que funcionam como o grupo controle, com os burocratas políticos que estão no grupo tratamento, o *matching* busca isolar o efeito das nomeações políticas. Efetuando múltiplos testes (com *kernel* e *nearest-neighbor matching*) e de um lado, somente 15% das perguntas avaliadas (de um total de 70) apresentaram significância estatística, o que sugere que não existiriam tantas diferenças da indicação se mantivermos variáveis sociais e institucionais controladas, tal como sugere a literatura. De outro, as significâncias das indicações apontam para elementos de alta politização burocrática e os efeitos vão no sentido de: consultar mais os conselhos de políticas públicas, utilizar mais mídias sociais e ferramentas de T.I. – e com maior facilidade –, coordenar equipes e mediar conflitos mais facilmente, relativizar a competição burocrática, contar com mais apoio parlamentar, além de reforçar outras capacidades internas ao ministério que pertence.

## **Introdução e justificativa**

O que burocratas fazem e a consequência do que fazem são fundamentais para se entender o Estado, suas burocracias e seus estágios de desenvolvimento institucional, além de seus desdobramentos para as políticas públicas. O trabalho que desempenham esses atores molda a quantidade e qualidade dos serviços que o público recebe (OCDE 2010), nesse aspecto os múltiplos processos de políticas públicas em que se relacionam os burocratas impactam a realidade política, econômica e social, os colocando igualmente como agentes centrais para o desenvolvimento (Wu et.al. 2018).

Por isso faz-se fundamental avançar sobre o entendimento do comportamento burocrático, ainda que este objeto conte com incipientes pesquisas empíricas no mundo (Oliveros e Schuster 2018). Uma distinção tradicionalmente pautada pela literatura divide os burocratas conforme seu recrutamento: existindo os que são convidados a exercer temporariamente funções públicas, geralmente com acesso ao Estado via indicação política, e aqueles que ingressam mediante aprovação em exame público e que exercem sua carreira profissionalmente no serviço civil público. Nesse aspecto a pesquisa se pergunta: quais seriam os efeitos da indicação política sobre atitudes e percepções dos burocratas?

Uma primeira intuição da literatura sugeriria que indicações políticas poderiam significar uma possível substituição do caráter técnico pelo viés político ou pessoal (Meyer-Sahling 2006), ou a dominância política com subordinação via nomeação ou de lealdade pessoal (Grindle 2012) estar relacionada aos interesses partidários ou políticos da coalização do governo, aspectos esses associados a patronagem ou o *spoil system*, enquanto o recrutamento burocrático com base em concursos formais e profissionalização da carreira, sob a forma de estruturas institucionais meritocráticas, manteriam a produção de políticas públicas distante do *timing* dos políticos (Spiller e Urbitzondo 1994; Lapuente e Nistoskaya 2009; Spiller e Tommasi 2003). Nessa chave, uma hipótese inicial seria a existência de uma diferença sistemática entre ambas naturezas de recrutamento, pois o viés político ou pessoal acentuariam as percepções e atitudes político-burocráticas.

Todavia reitera-se que existem complexidades e dificuldades de como autoridades políticas exerceriam um possível controle estrito sobre a nomeação dado que para produzir *policies* a burocracia deve simultaneamente preservar sua capacidade, seus valores profissionais e sua performance padrão para servir ao público (Svara 2001, 179). O equilíbrio entre capacidade de administração e implementação, com controle e responsividade pública, ou da independência e autonomia da burocracia serem simultânea e necessariamente subservientes a esfera da política, são desafios e dilemas contemporâneos das burocracias em regimes democráticos (Poocharoen 2012). 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, 23). Os efeitos colaterais dessa última situação poderiam resultar em presidentes fracos e em burocracias blindadas, inclusive com carta branca para ser menos eficientes, mais caras, menos transparentes e guiadas por seus próprios interesses (idem), o que pode também ser resultado dos cálculos estratégicos de médio ou longo prazo, a respeito dos *outputs* de *policy* que o presidente espera colher para ganhos eleitorais (Geddes 1996).

Com o objetivo de mensurar o efeito das indicações políticas nos ministérios nacionais, proponho a utilização de *matching* em que os burocratas de entrada lateral – logo não concursados e não estatutários – funcionam como o grupo de tratamento (T=1), enquanto os burocratas carreiristas que entraram via concurso, como o grupo controle (T=0). A proposta metodológica

seria manter uma comparação contrafactual de ambos grupos com base em características iguais ou muito similares (em X), ao se buscar especificamente o efeito da indicação política (T=1), sobre atitudes e percepções (Y) desses burocratas.

Para tanto, a presente pesquisa selecionou sete grupos de perguntas do 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) e que compõe as variáveis dependentes, sendo essas relacionadas: (i) a 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) o contexto organizacional que pertencem. Dentro desses sete grupos, totalizando setenta perguntas e assertivas, cada uma funcionará respectivamente como uma variável dependente (Y). As repostas variam em escalas de 1 até 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. Assim efetuamos os *matchings* fixando em X as seguintes variáveis: 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 setor de atuação no poder executivo federal, além do nível de cargo comissionado que possui.

## **Metodologia**

O questionário da Enap (2018) foi aplicado em 2017 e obteve respostas de 2.000 burocratas lotados nos órgãos da administração pública federal direta brasileira. Descontados os aposentados, requisitados de outros poderes, empregados de empresas públicas e “outros” incluídos nessa amostra, o grupo controle dos estatutários que atuam profissionalmente no serviço público tem 1816 indivíduos, enquanto o grupo tratamento dos que ocupam cargos em comissão e não possuem vínculo estatutário, vulgo grupo tratamento, possui 132 burocratas.

Tendo a mão dados observacionais, e ao contrário de experimentos tradicionais, as variáveis independentes não estão sob o controle do pesquisador e não passaram por processo de randomização de sua manipulação (Jann 2017), ou seja, o endereçamento de tratamentos em estudos observacionais não são necessariamente aleatórios, controlados ou conhecidos pelo pesquisador (King e Nielsen 2018). Dessa maneira, o objetivo de aplicar a técnica de *matching* é

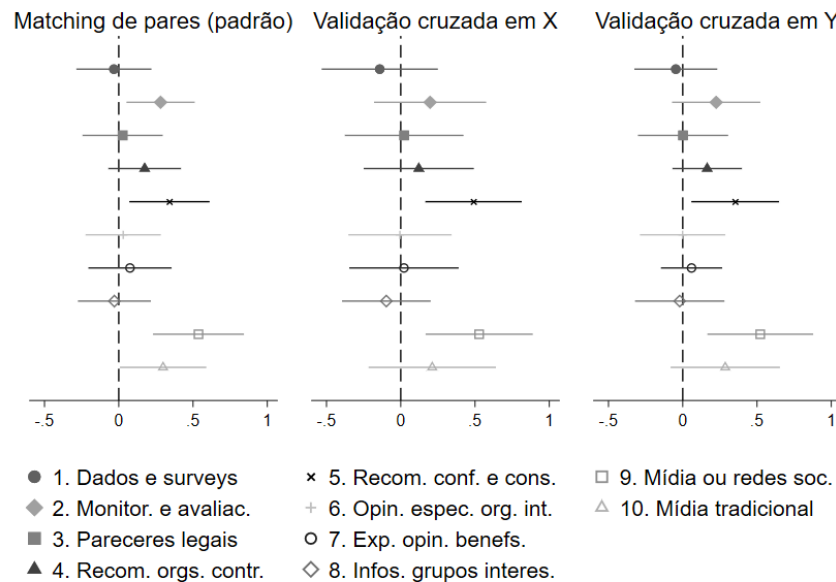
reduzir o desequilíbrio na distribuição empírica de variáveis de confusão pré-tratadas, entre os grupos de tratamento e controle, e esse processo se dá pela busca de dados que poderiam ter resultado de um experimento randomizado, mas está escondido nos dados observacionais, assim quando o *matching* revela esse “experimento oculto” muitos dos vários problemas dos dados observacionais desaparecem (idem).

Como o *Mahalanobis Distance Matching* (MDM) – que busca a distância métrica mais aproximada entre as observações no espaço multivariado de  $X$ , usando observações que estão próximas porém não são necessariamente iguais (Jann 2017) – tem se mostrado mais eficiente e menos enviesado (King e Nielsen 2018), utilizo dentro da categoria de MDM o *Kernel Matching* (KM) e o *Nearest-Neighbor Matching* (NNM). O KM confere pesos maiores aos controles sob distancias menores usando alguma função *kernel* (Jann 2017), já o NNM funciona de modo que para cada observação no grupo tratamento se busca encontrar  $k$  mais próximas observações no grupo controle – no caso com reposição –, onde  $k$  pode ser estabelecido pelo pesquisador (idem). Por possuir erros padrão e intervalos de confiança mais conservadores o NNM é usado como teste de robustez.

## **Resultados e conclusões**

Ao se manter as variáveis em  $X$  controladas nos *matchings*, os efeitos de tratamento das indicações políticas sobre as entradas laterais se deram em apenas 15% de todas as perguntas avaliadas, quando comparados contrafactualmente aos servidores concursados. Nesse sentido e em relação aos resultados iniciais, não se encontrou nenhum efeito sobre percepções e atitudes acerca das frequências de atividades e dos recursos interacionais.

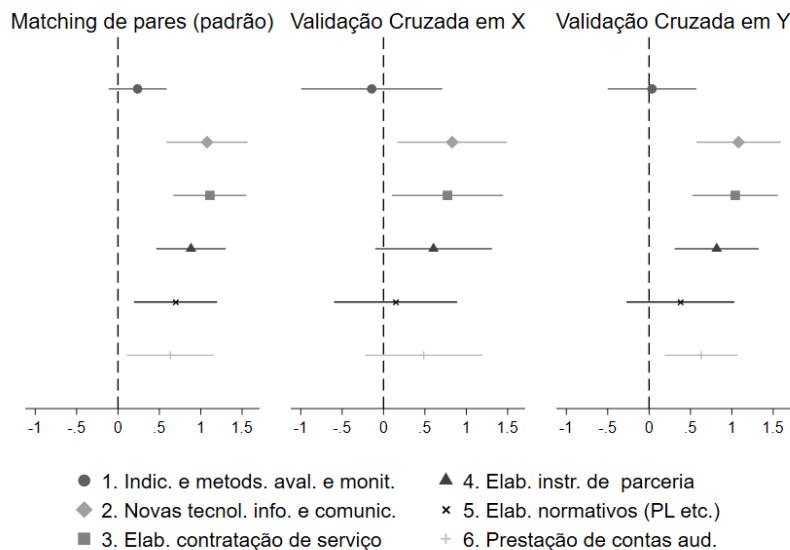
*Matchings para os recursos informacionais (G1): ATT (KM, bootstraped)*



Nota: Elaboração do autor com base no banco do survey Capacidades Estatais (ENAP 2018).

Para os recursos informacionais, o efeito das indicações se deu sobre a maior utilização de recomendações das conferencias e conselhos de políticas públicas, além do uso mais frequente de mídias ou redes sociais. Isso mostra que o tratamento político sugere estar relacionado a atividades de maior permeabilidade e contato com a sociedade seja por uma via mais institucional, social e/ou digital.

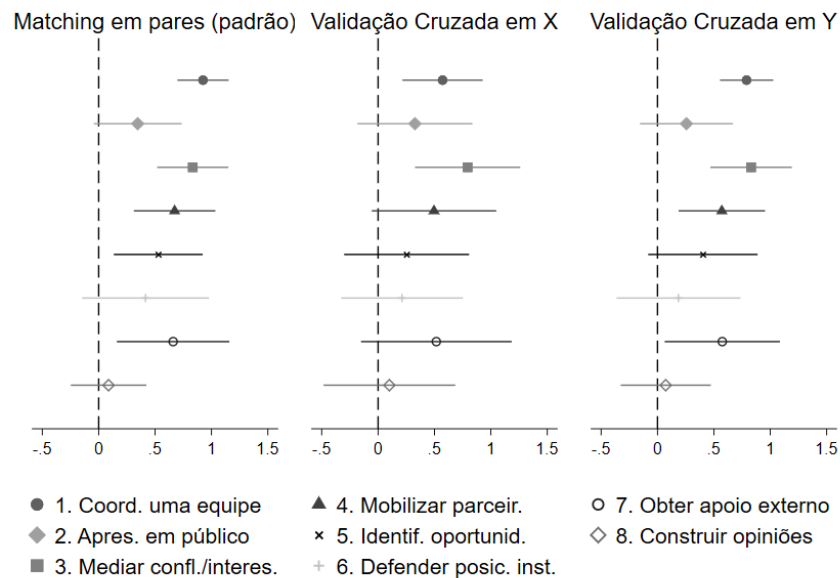
*Matchings para os conhecimentos: ATT (I1: KM, bootstraped)*



Nota: Elaboração do autor com base no banco do survey Capacidades Estatais (ENAP 2018).

Em relação a esses aspectos, se evidenciaram efeitos também sobre uma maior facilidade no uso de ferramentas da tecnologia da informação e comunicação, o que mostra igualmente a relevância desses conhecimentos para o manuseio de caixas de ferramentas que demandam *expertises* específicas para o trato administrativo, de gestão de dados, e/ou para a construção de pontes sociais no ambiente digital.

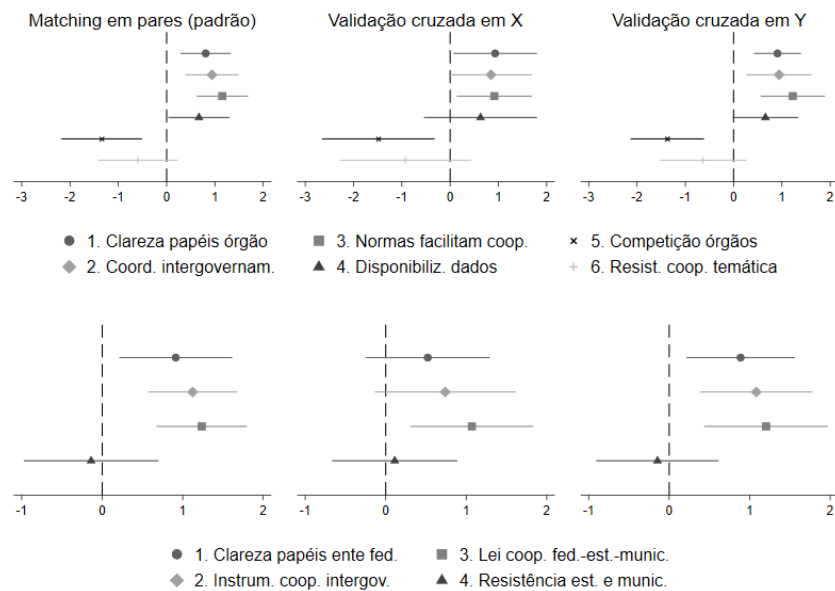
*Matchings para habilidades (J1): ATT (KM, bootstrapped)*



Nota: Elaboração do autor com base no banco do survey Capacidades Estatais (ENAP 2018).

No quesito de habilidades, o efeito das indicações políticas apresentou maior facilidade na coordenação de equipes e mediação de conflitos e interesses, aspectos que destacam características que tanto podem em muito colaborar para o funcionamento institucional quanto reforçam componentes de líder e árbitro sobre o recrutamento lateral, e que estão em sintonia com a natureza discricionária das indicações e que demandam desses atores certas habilidades políticas.

*Matchings* para colaboração intersetorial (K2, acima) e interfederativa (K3, abaixo):  
ATT (KM, *bootstraped*)

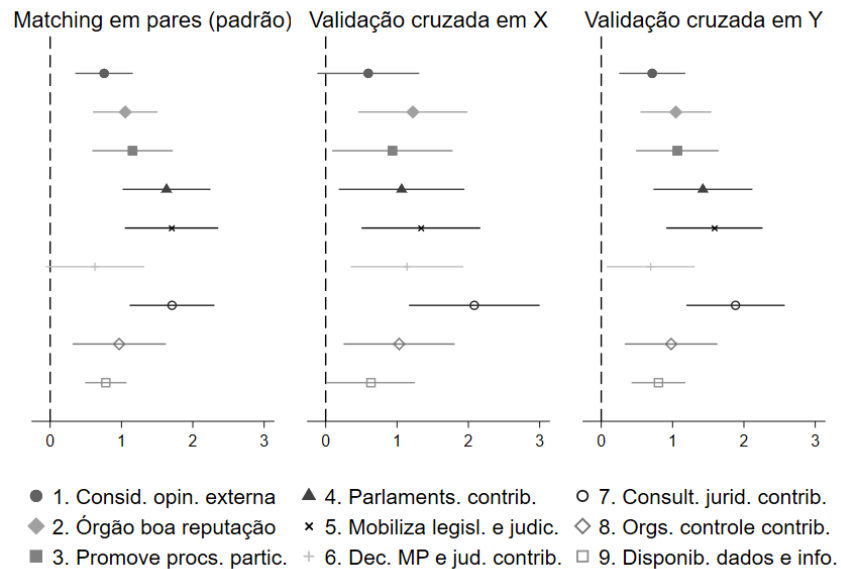


Nota: Elaboração do autor com base no banco do survey Capacidades Estatais (ENAP 2018).

Para a colaboração intersetorial e interfederativa, apenas a primeira se destaca e com um particular efeito negativo, ou seja, a significância se deu no sentido de discordar de que exista a competição entre burocracias, aspecto que pode sugerir ou um efeito de defesa da instituição, e/ou da relativização do conflito, já que o tratamento das entradas laterais compõe parte no jogo político e burocrático, e a rejeição das disputas organizacionais podem objetivar exatamente dirimir tensões institucionais.



*Matchings para o contexto organizacional (L1): ATT (KM, bootstrapped)*



Nota: Elaboração do autor com base no banco do survey Capacidades Estatais (ENAP 2018).

Por último, se observa que para o contexto organizacional, a contribuição de grupos parlamentares se destaca significativamente, o que mostra um efeito das indicações no executivo em compasso interacional com os atores do legislativo, elemento que reforça o caráter estritamente político dessas conexões e que pode gerar ganhos na efetivação de *policies*, compor parte e/ou ser moeda de troca nas barganhas da coalizão do governo. As demais variáveis organizacionais com significância foram no sentido de concordar com a boa reputação do ministério que pertence, sua capacidade de mobilização de atores do legislativo e judiciário, e do apoio da consultoria política da instituição – elementos endógenos específicos e que reforçam capacidades políticas e administrativas da burocracia.

## Referências bibliográficas sintéticas

- ENAP, Escola Nacional de Administração Pública. 2018. “Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil”. Brasília: Enap: Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
- Geddes, Barbara. 1996. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Grindle, Merilee S. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jann, Ben. 2017. “Why Propensity Scores Should Be Used for Matching.” apresentado em German Stata Users Group Meeting, Berlin.
- King, Gary, e Richard Nielsen. 2018. “Why Propensity Scores Should Not Be Used for Matching”. *Forthcoming: Political Analysis*.
- Lapuente, Victor, e Marina Nistotskaya. 2009. “To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective”. *Governance* 22 (3): 431–458.
- Lassance, Antonio. 2017. “O Serviço Público Federal Brasileiro e a Fábula do Ataque das Formigas Gigantes”. *IPEA, Texto para discussão* 2287, abril.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2006. “The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary”. *Public Administration* 84 (3): 693–715.
- OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2010. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo Relatório da OCDE: Brasil Governo Federal (Portuguese version)*. Paris: OECD Publishing.
- Oliveros, Virginia, e Christian Schuster. 2018. “Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic”. *Comparative Political Studies* 51 (6): 759–92.
- Poocharoen, Ora-orn. 2013. “Bureaucracy and the Policy Process”. In *Routledge Handbook of Public Policy*, organizado por Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, e Xun Wu, 331–46. Routledge Handbooks. London; New York: Routledge.
- Spiller, Pablo T., e Mariano Tommasi. 2003. “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”. *Journal of Law, Economics, & Organization* 19 (2): 281–306.
- Spiller, Pablo T., e Santiago Urbiztondo. 1994. “Political appointees vs. career civil servants: A multiple principals theory of political bureaucracies”. *European Journal of Political Economy* 10 (3): 465–497.
- Svara, James H. 2001. “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”. *Public Administration Review* 61 (2): 176–83.
- Wu, Xun, M. Ramesh, Michael Howlett, e Scott A. Fritzen. 2017. *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. 2 edition. Routledge.