UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RODOLFO DE CAMARGO LIMA

Burocratas em Ministérios: Atitudes e Percepções, Carreira e Promoções, Redes e Circulações

Versão Corrigida

São Paulo

2019

RODOLFO DE CAMARGO LIMA

Burocratas em Ministérios: Atitudes e Percepções, Carreira e Promoções, Redes e Circulações

Versão Corrigida

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Titular Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

L732b Lima, Rodolfo de Camargo
 Burocratas em Ministérios: Atitudes e Percepções,
Carreira e Promoções, Redes e Circulações / Rodolfo de
Camargo Lima ; orientador Amâncio Jorge Silva Nunes
de Oliveira. - São Paulo, 2019.
 139 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

 1. Burocratas. 2. Burocracia. 3. Ministérios. 4.
Políticas Públicas. 5. Política Externa. I. Oliveira,
Amâncio Jorge Silva Nunes de, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Rodolfo de Camargo Lima

Data da defesa: 21 / 02 / 2019

Nome do Prof. (a) orientador (a): Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 06 / 09 / 2019

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Amâncio', is written over a horizontal line. Below the line, the text '(Assinatura do(a) orientador (a))' is printed in blue.

(Assinatura do(a) orientador (a))

Universidade de São Paulo

ATA DE DEFESA

Aluno: 8131 - 7870049 - 2 / Página 1 de 1

Ata de defesa de Tese do(a) Senhor(a) Rodolfo de Camargo Lima no Programa: Ciência Política, do(a) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Aos 21 dias do mês de fevereiro de 2019, no(a) Sala dos Professores realizou-se a Defesa da Tese do(a) Senhor(a) Rodolfo de Camargo Lima, apresentada para a obtenção do título de Doutor intitulada:

"Burocratas em ministérios: atitudes e percepções, carreira e promoções, redes e circulações"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira	Presidente	IRI - USP	Não Votante
Renata Mirandola Bichir	Titular	EACH - USP	Aprovado
Guilherme Stolle Paixão e Casarões	Titular	FGV-SP - Externo	Aprovado
Felix Garcia Lopez Junior	Titular	Externo	Aprovado

Resultado Final: Aprovado

Parecer da Comissão Julgadora *

O Prof. Dr. Felix Garcia Lopez Junior participou da banca por meio de videoconferência.

Eu, Marcos Aurelio Nogueira Lourenço MAN Lourenço, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as) examinadores. São Paulo, aos 21 dias do mês de fevereiro de 2019.

Renata M. Bichir
Renata Mirandola Bichir

Guilherme Stolle Paixão e Casarões
Guilherme Stolle Paixão e Casarões

Felix Garcia Lopez Junior
Felix Garcia Lopez Junior

Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira
Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em 21/02/2019 e, portanto, o(a) aluno(a) faz jus ao título de Doutor em Ciências obtido no Programa Ciência Política.

Profa. Dra. Claudia Consuelo Amigo Pinc
Presidente da Comissão de Pós-Graduação
Profa. Dra. Claudia Consuelo Amigo Pinc
Vice-Presidente da CPG
FFLCH-USP

Com amor ao meu amor,

Maria Fernanda Froner

AGRADECIMENTOS

Devo muito aos professores do Departamento de Ciência Política da USP (DCP-USP). Vê-los e acompanhá-los foi uma inspiração e os aprendizados adquiridos com eles vão muito além da presente tese. Em particular, agradeço aos professores Bruno Speck e Rogério Arantes em que pude ser estagiário docente (PAE) em Política-IV. Igualmente sou grato a dedicação da professora Lorena Barberia e do professor Glauco P. da Silva nos cursos de métodos e ao engajamento deles na organização da *IPSA Summer School*. Atendi a várias de suas edições e apliquei boa parte do conhecimento adquirido na escola de verão da IPSA nessa tese. Agradeço também a irreverência e humildade do professor Fernando Limongi, constantemente disposto a ajudar. A sempre gentil e prestativa professora Janina Onuki e o atento apoio do professor Pedro Feliú, ambos do IRI-USP, meu muito obrigado. Por último, porém não menos importante ao professor e meu orientador Amâncio Oliveira, meus agradecimentos pela grata parceria que remonta o mestrado e por me introduzir e permanentemente me recordar da importância do rigor metodológico e científico.

A pesquisa é de fato um empreendimento coletivo. Para o primeiro capítulo, o pesquisador Rafael Rocha Viana me atentou em relação aos prazos de publicação do banco no site da ENAP o que permitiu que essa parcela estivesse pronta a tempo. Os demais capítulos tive a oportunidade de apresentar rascunhos em alguns eventos, em diferentes estágios de desenvolvimento. O segundo capítulo foi sintetizado e publicado junto dos resultados da minha dissertação de mestrado no artigo de título “Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira” na edição setembro-outubro de 2018 (vol. 52, n. 5, p. 797-821) da Revista de Administração Pública (RAP), em coautoria com o Amâncio. Em conjunto com os membros da minha dissertação e os pareceristas anônimos da RAP, meus agradecimentos a José Carlos Baliero (UFSM), Bernardo S. Muratt (Unipampa), Renato M. Perissinotto (UFPR) e Ricardo Ceneviva (IESP) que respectivamente estiveram na VIII Alacip, no 39^a Encontro da Anpocs e no VII Seminário Discente do DCP-USP. Meu muito obrigado ao pesquisador Felix Lopez do IPEA que além de ceder os dados dos cargos de direção e assessoramento, se dispôs a conversar comigo sobre o banco em distintas ocasiões. Ao terceiro e último capítulo agradeço a Gisela Zaremberg (Flacso-México), Renata Bichir (EACH-USP), Eduardo Marques (DCP-USP), Lucas R. Mesquita (UNILA), André Luiz C. F. de Souza (Unirio) e Lorena Granja (UERJ), respectivamente no VI Seminário

Discente do DCP-USP, no 42º Encontro da Anpocs, no 4º Seminário da ABRI, e no 1º GRI-ALACIP, que igualmente contribuíram e apoiaram com comentários e sugestões.

Aos colegas que compuseram diferentes e importantes parcelas nesse percurso. Nos Seminários Discentes do Departamento, tive o prazer de compartilhar e organizar mesas junto do Guilherme G. Nicolau, Ronaldo Souza, Nathalia Mello, Thiago Meirelles, Pietro Rodrigues, e Marcello Baird. Aos demais colegas do CAENI-USP e DCP-USP pelas conversas, debates e discussões. Agradeço as boas companhias do Augusto Rinaldi, Bruno M. Pessoa, José Maria de Souza Jr., Thiago Fonseca, e Laerte Apolinário Jr. que fizeram a vida acadêmica um pouco mais leve. Na Universidade de Mogi das Cruzes, as minhas primeiras experiências na graduação e na pós-graduação, sou grato respectivamente ao professor João Tavares e a professora Barbara L. Ramacciotti.

Saúdo aos meus amigos de infância e adolescência de Campinas aos quais os laços permanecem fortes. Aos meus amigos daqui de São Paulo, em especial os da PUC-SP, pelas lembranças e encontros apesar das idas e vindas da vida. A minha analista Elidi Degrecci que esteve comigo por tanto tempo, exercitando minha auto-reflexão. Devo muitos agradecimentos a minha família. Ao meu pai Nelson, obrigado por tudo. A minha irmã Fernanda, minha tia Ana, e minha avó Guiomar, pela preocupação e carinho. Minha avó Rosa e minha mãe Maria José, carrego comigo a perseverança e o amor das duas, *in memoriam*, advindas de inúmeras lições, valores e experiências que essas duas fortes mulheres me ensinaram. Ao Cezar, a Ana, e ao Du Froner pelo tratamento fraternal. E a minha esposa, Maria Fernanda Froner, a quem dedico essa tese. Sua presença e sorriso amenizaram momentos árduos. Seu abraço e afeto sempre me renovam. Nosso amor me manteve e me mantém caminhando, com felicidades pelo presente e esperanças para o futuro de nossa vida. Obrigado por estar ao meu lado.

Cada um à sua maneira, todos ajudaram a me consolidar pessoal e profissionalmente. Em fins do ano passado tive a ótima notícia da minha aprovação para a posição de Professor Assistente na carreira de Ciência Política na Universidade Católica de Temuco (UCT) no Chile. Agradeço a professora Janina que me ajudou em etapas dessa empreitada e a divulgação da oportunidade no *mailing* pela professora Lorena. Já o professor Christopher Martinez (UCT) foi muito gentil em me tirar algumas dúvidas do processo seletivo e não estou seguro de que sequer teria preenchido a inscrição se não fosse seu apoio. O diretor da carreira em Ciência Política, professor Juan Carlos Arellano (UCT), foi igualmente solícito e muito prestativo em responder meus e-mails. Ambos foram muito amistosos e atenciosos comigo, sem a necessidade de sê-lo. Assim agradeço e compartilho grande alegria e satisfação em compor a equipe de

docentes do *Departamento de Sociología y Ciencia Política* da UCT. Espero corresponder a Universidade na mesma medida em que fui bem recebido pelos professores e funcionários do Departamento.

Por fim, muito obrigado aos funcionários do DCP e da secretaria da FFLCH-USP pelo apoio em várias gestões acadêmico-administrativas. Aos contribuintes do país e do Estado de São Paulo que indiretamente patrocinaram meus estudos e pesquisas no âmbito da Universidade de São Paulo. Agradeço especialmente a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES - MEC) pelos financiamentos a congressos e demais cursos via Proex e DCP-USP e a bolsa que me foi concedida (código de financiamento 001), recursos esses que foram indispensáveis para a viabilização e grau de amadurecimento da tese. Consciente do privilégio e das dificuldades da minha trajetória, com responsabilidade social do montante de recursos que me foi investido, espero ter contribuído em alguma medida para o desenvolvimento acadêmico e científico da Ciência Política e das Ciências Sociais no Brasil.

RESUMO

LIMA, Rodolfo de Camargo. Burocratas em Ministérios: Atitudes e Percepções, Carreira e Promoções, Redes e Circulações. 2019. 139 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

São escassas as pesquisas empíricas sobre o funcionamento e o comportamento dos atores burocráticos no mundo. A presente tese colabora ao diminuir essa lacuna e propõe investigar a atuação de burocratas em ministérios nacionais. Com métodos contemporâneos e dados originais a pesquisa busca responder, as seguintes perguntas respectivas aos títulos dos capítulos que a compõe: Quais são os efeitos do recrutamento lateral sobre atitudes e percepções de burocratas? Quais fatores explicam o tempo de promoção da elite burocrática na carreira diplomática? E qual seria a estrutura de relacionamentos políticos do Ministério das Relações Exteriores (MRE)? Os resultados para o primeiro capítulo, referente a atitudes e percepções, sugere um baixo efeito do recrutamento lateral, com significância estatística em pouco mais de 14% das perguntas avaliadas. De outro lado, os achados se concentram em dimensões relacionais e políticas e os efeitos da entrada lateral vão no sentido de consultar mais os conselhos de políticas públicas, usar mais e com maior facilidade mídias sociais e ferramentas de T.I., coordenar equipes e mediar conflitos mais facilmente, rejeita ou relativiza a competição burocrática, conta com mais apoio parlamentar, além de reforçar outras capacidades internas do ministério que pertence – como reputação, mobilização do legislativo e judiciário, e reforço do aparato jurídico. O segundo capítulo referente a carreira e promoções da elite do MRE mostrou que entre variáveis sociais e institucionais, apenas as últimas se destacam, sendo que os segundos ministros que foram indicados a cargos de direção e assessoramento (“DAS”) tiveram seu tempo de promoção médios diminuídos. Em sentido contrário, passagens por postos diplomáticos das classes B e C tendem a aumentar os tempos médios de promoção em ambas hierarquias da elite diplomática, segundos ministros e embaixadores. Para o terceiro e último capítulo, as redes e circulações dos diplomatas mostram que o relacionamento institucional do MRE, segundo medidas de centralidade (*eigenvector*) e agrupamento hierárquico (*hierarchical clustering*), se direcionam prioritariamente tanto para as embaixadas de Buenos Aires e Washington, quanto e especialmente para a Organização das Nações Unidas e a Presidência da República – essas últimas possuindo alta e sistemática relevância estrutural nas redes dos distintos estratos do ministério.

Palavras-chave: Burocratas. Burocracia. Ministérios. Políticas Públicas. Política Externa.

ABSTRACT

LIMA, Rodolfo de Camargo. Bureaucrats within Ministries: Attitudes and Perceptions, Career and Promotions, Networks and Flows. 2019. 139 f. (Doctoral) Dissertation – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Empirical evidence for the bureaucratic behavior is largely lacking. Therefore, this dissertation seeks to fill this gap by studying bureaucratic agents within national ministries in Brazil. Using different methods, contemporary and original data, this study answers the following questions associated to three chapters, respectively: What are the effects of different types of recruitment on bureaucrats' attitudes and perceptions? What variables explain the promotion time of the diplomatic elite? And third, what is the policy network structure of the Brazilian Foreign Affairs Ministry (MFA)? The findings related to the first chapter suggest, on one hand, a weak effect (14% significance) of the lateral recruitment treatment on bureaucrats' attitudes and perceptions. On the other hand, the results focus on relational and political dimensions, suggesting that personnel selected through lateral recruitment are more likely to: take advice from public policy councils, use social media more frequently and more easily (as I.T. tools), coordinate teams and mediate conflicts with less effort, deny or relativize bureaucratic competition, count on parliamentary support, and also reinforce other internal capabilities – such as reputation, legislative and judiciary mobilization, and reinforcement of the law apparatus. In the second chapter, we demonstrated that institutional variables matter, and second ministers appointed to political positions were associated with a slower promotion time, on average. On the contrary, bureaucrats who had been appointed to class B and C diplomatic posts tend to exhibit faster promotion times in both hierarchies of the diplomatic elite (second ministers and ambassadors). The last chapter shows that diplomats' policy networks and destinations mainly hinge around the Buenos Aires and Washington embassies, and especially the United Nations and the Presidential Office – the latter having systematic and structural importance in different diplomatic hierarchies.

Keywords: Bureaucrats. Bureaucracy. Ministries. Public Policy. Foreign Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1: <i>Matchings</i> para as atividades (F1): ATT (KM, <i>bootstrapped</i>).....	49
Figura 1.2: <i>Matchings</i> para recursos interacionais (H1): ATT (KM, <i>bootstrapped</i>).....	50
Figura 1.3: <i>Matchings</i> para os recursos informacionais (G1): ATT (KM, <i>bootstrapped</i>).....	51
Figura 1.4: <i>Matchings</i> para os conhecimentos: ATT (I1: KM, <i>bootstrapped</i>).....	53
Figura 1.5: <i>Matchings</i> para habilidades (J1): ATT (KM, <i>bootstrapped</i>).....	54
Figura 1.6: <i>Matchings</i> para colaboração intersetorial (K2, acima) e interfederativa (K3, abaixo): ATT (KM, <i>bootstrapped</i>).....	56
Figura 1.7: <i>Matchings</i> para o contexto organizacional (L1): ATT (KM, <i>bootstrapped</i>).....	57
Figura 2.1: Estrutura hierárquica da burocracia diplomática.....	64
Figura 2.2: Trajetória na carreira até a promoção para segundo ministro.....	65
Figura 2.3: Trajetória na carreira até a promoção ao cargo de embaixador.....	65
Figura 2.4: <i>Boxplot</i> das promoções da elite diplomática no tempo, por subida hierárquica.....	66
Figura 2.5: <i>Boxplot</i> , <i>kdensity</i> e média (tracejado vertical) dos tempos de promoção (VD).....	67
Figura 2.6: Quais fatores explicam o tempo de promoção da elite burocrática do MRE?.....	75
Figura 3.1: Matrizes com partição para grau de centralidade da base e escalão intermediário.....	91
Figura 3.2: Matrizes com partição para grau de centralidade da elite ministerial.....	91
Figura 3.3: Centralidade (<i>eigenvector</i>) para segundos (esq.) e primeiros secretários (dir.).....	96
Figura 3.4: Centralidade (<i>eigenvector</i>) para conselheiros (esq.) e segundos ministros (dir.).....	97
Figura 3.5: Centralidade (<i>eigenvector</i>) para embaixadores.....	97
Figura 3.6: Densidades de <i>clustering</i> hierárquico para segundos (esq.) e primeiros secretários (dir.).....	100

Figura 3.7: Densidades de <i>clustering</i> hierárquico para conselheiros (esq.) e segundos ministros (dir.).....	100
Figura 3.8: Densidades de <i>clustering</i> hierárquico para embaixadores.....	101
Figura A.1: Diferença padrão entre os valores originais e os <i>matches</i> (KM das variáveis X em F1).....	125
Figura A.2: <i>Matchings</i> para atividades (F1): ATT (NNM).....	125
Figura A.3: Diferença padrão entre os valores originais e os <i>matches</i> (KM das variáveis X em H1).....	126
Figura A.4: <i>Matchings</i> para recursos interacionais (H1): ATT (NNM).....	126
Figura A.5: Diferença padrão entre os valores originais e os <i>matches</i> (KM das variáveis X em G1).....	127
Figura A.6: <i>Matchings</i> para recursos informacionais (G1): ATT (NNM).....	127
Figura A.7: Diferença padrão entre os valores originais e os <i>matches</i> (KM das variáveis X em I1).....	128
Figura A.8: <i>Matchings</i> para recursos informacionais (I1): ATT (NNM).....	128
Figura A.9: Diferença padrão entre os valores originais e os <i>matches</i> (KM das variáveis X em J1).....	129
Figura A.10: <i>Matchings</i> para recursos informacionais (J1): ATT (NNM).....	129
Figura A.11: Diferença padrão entre os valores originais e os <i>matches</i> (KM das variáveis X em K2 e K3).....	130
Figura A.12: <i>Matchings</i> para colaboração intersetorial (K2, acima) e interfederativa (K3, abaixo): ATT (NNM).....	130
Figura A.13: Diferença padrão entre os valores originais e os <i>matches</i> (KM das variáveis X em L1).....	131
Figura A.14: <i>Matchings</i> para o contexto organizacional (L1): ATT (NNM).....	131
Figura B.1: Modelos de MQO dos segundos ministros.....	133
Figura B.2: Modelos de MQO dos embaixadores.....	133

Figura B.3: Resíduos dos modelos dos segundos ministros.....	134
Figura B.4: Resíduos dos modelos dos embaixadores.....	134
Figura C.1: Dendrograma dos segundos secretários.....	135
Figura C.2: Dendrograma dos primeiros secretários.....	136
Figura C.3: Dendrograma dos conselheiros.....	137
Figura C.4: Dendrograma dos segundos ministros.....	138
Figura C.5: Dendrograma dos embaixadores.....	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: O problema fundamental da inferência causal.....	36
Tabela 1.2: Dimensões de funções e capacidades de políticas públicas.....	44
Tabela 1.3: Seções que compõe os grupos das variáveis dependentes selecionadas (Y).....	45
Tabela 1.4: Variáveis de controle em X e suas categorias.....	46
Tabela 1.5: Seção das atividades (F1): Frequência.....	48
Tabela 1.6: Seção de recursos interacionais (H1): Frequência.....	50
Tabela 1.7: Seção dos recursos informacionais (G1): Frequência.....	51
Tabela 1.8: Seção dos conhecimentos (I1): Grau de facilidade.....	52
Tabela 1.9: Seção das habilidades (J1): Grau de facilidade.....	54
Tabela 1.10: Seção de colaboração intersetorial (K2) e interfederativa (K3): Concordância.....	55
Tabela 1.11: Seção do contexto organizacional (L1): Concordância.....	57
Tabela 2.1: <i>Bureau-Shaping Model</i> de Dunleavy.....	63
Tabela 2.2: Quadro das funções dos cargos de confiança DAS-1 ao DAS-6 no MRE.....	68
Tabela 2.3: Estatística descritiva das VI para o tempo de promoção (VD) dos segundos ministros.....	69
Tabela 2.4: Estatística descritiva das VI para o tempo de promoção (VD) dos embaixadores.....	70
Tabela 2.5: Regressão de MQO (após Anova) para o tempo de promoção dos segundos ministros.....	73
Tabela 2.6: Regressão de MQO (após Anova) para o tempo de promoção dos embaixadores.....	74
Tabela 3.1: Estatísticas descritivas do tempo de carreira (em anos, acima) e análise da trajetória das participações por instituições (rede bimodal, abaixo).....	88

Tabela 3.2: Relações de co-participação dos diplomatas em instituições.....	89
Tabela 3.3: Média e mediana do grau das redes, por hierarquia.....	92
Tabela 3.4: <i>Eigenvector centrality</i> do escalão baixo e intermediário (acima) e da elite do MRE (abaixo).....	98
Tabela B.1: Tabela de correlação da VD e VIs dos segundos ministros.....	132
Tabela B.2: Tabela de correlação da VD e VIs dos embaixadores.....	132

LISTA DE EQUAÇÕES E FÓRMULAS

Equação 1.1: Efeito causal do tratamento para cada indivíduo.....	36
Equação 1.2: <i>Potential outcomes</i> de um indivíduo Y_i em um certo ponto no tempo.....	36
Equação 1.3: <i>Average Treatment Effect</i> (ATE).....	37
Equação 1.4: <i>Average Treatment effect for those who (typically) take the treatment</i> (ATT)....	37
Equação 1.5: <i>Average Treatment effect those who (typically) do not take the treatment</i> (ATC).....	38
Equação 1.6: ATE para o conjunto de variáveis W	39
Equação 1.7: ATT para o conjunto de variáveis W	39
Equação 1.8: Média da ignorabilidade do tratamento para uma probabilidade P_i	39
Equação 1.9: Média da ignorabilidade do tratamento em regressões.....	39
Equação 1.10: Algoritmo de <i>matching</i> para o ATT.....	40
Equação 1.11: Algoritmo de <i>matching</i> para o ATC.....	40
Equação 1.12: Algoritmo de <i>matching</i> para o ATE.....	40
Equação 1.13: <i>Mahalanobis Distance Matching</i> (MDM).....	41
Equação 3.1: Matriz adjacente ou <i>incidence matrix</i> A_{ij} ($n \times g$).....	89
Equação 3.2: Matriz de co-afiliação C_{ij} ($g \times g$).....	89
Equação 3.3: Grau de centralidade em uma rede indireta.....	90
Equação 3.4: Soma dos graus dos atores em uma rede indireta.....	90
Equação 3.5: Média do grau de um ator em uma rede indireta.....	91
Equação 3.6: Soma de todos os graus de uma rede indireta.....	91
Equação 3.7: <i>Eigenvector centrality</i>	95

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
CAPÍTULO 1: QUAIS SÃO OS EFEITOS DO RECRUTAMENTO LATERAL SOBRE ATITUDES E PERCEPÇÕES DE BUROCRATAS?.....	23
1.1 Distinções e fronteiras entre burocracia e política: aspectos da politização burocrática.....	25
1.2 Material e método.....	33
1.3 Discussão e resultados.....	42
CAPÍTULO 2: QUAIS FATORES EXPLICAM O TEMPO DE PROMOÇÃO DA ELITE BUROCRÁTICA NA CARREIRA DIPLOMÁTICA?.....	59
2.1 Breviário do MRE, carreira e preferências dos burocratas.....	59
2.2 Material e método.....	65
2.3 Discussão e resultados.....	72
CAPÍTULO 3: QUAL A ESTRUTURA DE RELACIONAMENTOS POLÍTICOS DO MRE? REDES DA POLÍTICA EXTERNA INSTITUCIONAL BRASILEIRA PELA VIA DA CIRCULAÇÃO DE DIPLOMATAS.....	76
3.1 Análise de política externa e análise de redes.....	76
3.2 Redes, burocratas e burocracias.....	80
3.3 Dados, desenho de pesquisa e o MRE.....	83
3.4 Discussão e resultados.....	92
3.4.1 Hipóteses.....	93
3.4.2 Força estrutural da conexão ou laço: As dez maiores centralidades institucionais (<i>eigenvector</i>).....	94
3.4.3 Força estrutural de agrupamentos: Equivalência estrutural por meio de <i>hierarchical clustering</i>	98
CONCLUSÃO.....	102

REFERÊNCIAS.....	109
APÊNDICE A – CAPÍTULO 1.....	125
APÊNDICE B – CAPÍTULO 2.....	132
APÊNDICE C – CAPÍTULO 3.....	135

INTRODUÇÃO

O que funcionários públicos fazem e as consequências do que fazem são fundamentais para se compreender o Estado, suas burocracias e seus estágios de desenvolvimento institucional, além de seus desdobramentos para as políticas públicas. Quando se cita a palavra burocratas ou burocracia, ainda resta em um certo senso-comum uma visão apriorística de algo lento, inepto e inútil, aspectos normativos que não auxiliam a compreender seu papel, tampouco avançar no sentido dos reais motivos da baixa performance de algumas instituições públicas (Meier e Hill 2007) – e que por sua vez sustentam tais preconceitos. Isso se relaciona inevitavelmente aos comportamentos dos burocratas, ou seja, suas percepções e atitudes frente as suas atividades, recursos e contexto organizacional, os padrões de trajetórias profissionais e promoções em suas carreiras, e de que modo as circulações e interações desses atores entre instituições dizem sobre a política pública produzida pela burocracia que pertence, são questões que essa tese se propõe a ajudar a responder.

Nesse sentido a presente pesquisa reforça uma agenda emergente mediante uma literatura sobre poder executivo e políticas públicas, além de abrir novos flancos para investigações futuras. Assim muitas questões que a bibliografia ainda se intriga permanecem em aberto, isto é, por que uns burocratas utilizam mal recursos institucionais e outros não, ou o que faz de uns mais eficientes do que outros, o que os engaja e motiva a participar ou fazer campanhas eleitorais para políticos, ou como uma maior ou menor imersão na esfera política colabora para uma maior ou menor profissionalização ou politização da burocracia que o burocrata faz parte, e em que medida esses e outros aspectos impactam na *accountability* burocrática, na confiança no setor público e na democracia, no conflito intra e inter burocrático, no desenvolvimento e qualidade da política pública oferecida, são pontos que as pesquisas empíricas sobre burocracias tem avançado substancialmente na última décadas, mas a fundo esses e demais pontos, merecem mais investigações tendo em vista que pouco se sabe sobre o comportamento burocrático no mundo (Oliveros e Schuster 2018).

Uma clássica resposta advinda de Max Weber asseverou que as estruturas burocráticas moldam o comportamento burocrático nos países ocidentais (idem). A burocracia como forma organizacional tem na clássica definição desse autor os traços característicos das organizações públicas em que sistemas racionais e legais representariam a burocracia moderna, diferenciando-a dos laços pessoais ou de dependência da liderança carismática dos sistemas pré-burocráticos (Weber 1946). O ponto de partida racional-legal permitiria então as

burocracias contemporâneas o ganho e manutenção de expertise, de poder e legitimidade para sua governança, sendo que tais instituições públicas – ministérios, *bureaus*, agências, departamentos, etc. – seriam caracterizadas: (i) por regras, leis e regulamentações jurisdicionais oficiais e fixas, (ii) pelo princípio de estrutura hierárquica e relacionamento em cadeias de comando, (iii) pela administração do *office* efetuada com base em documentos, (iv) pela ocupação de cargos com base em *expertise* e treinamento formal, (v) com funcionários de tempo integral com carreira estabelecida, (vi) tudo fundamentado em regras estáveis que podem ser assimiladas e aprendidas (*idem*). Em suma, servidores públicos recrutados por meio de exames de mérito, com longa, estável e protegida carreira profissional, promoções previsíveis e pagamento progressivo, desenvolveriam um *esprit du corps* comprometido com o serviço público, a neutralidade política e a integridade (Meier e Hill 2007; Oliveros e Schuster 2018). Todavia a lealdade e responsabilidade frente ao *rule of law* do servidor análogo a definição weberiana, meritocrático por um lado, também o caracteriza como um ator sobrecarregado por procedimentos, regras e documentação (Wise 2004) por outro – ou a nível macro e institucional se pode considerar que o conformismo de padronização e rotina do trabalho também se relacionam a inflexibilidade e resistência a mudança das organizações públicas (Jreisat 2002; Lima e Oliveira 2018).

O termo burocracia portanto, é geralmente referenciado de duas formas mais amplas na literatura: a primeira seria mais próxima a definição supracitada, sob a forma de organizações com base em estrutura, regras, recursos e objetivos; já a segunda trata a burocracia como a máquina administrativa de parte do governo, sendo sua função primária a execução da vontade do Estado, vulgo a implementação de políticas públicas (Poocharoen 2013, 331). O termo contemporâneo – e que a presente pesquisa adota – tende a combinar essas duas definições, além de ser um sinônimo também para seus agentes, os burocratas, que se envolvem em distintos graus dos processos de políticas públicas ou *policies* (*idem*, 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, 123).

O primeiro capítulo busca essas nuances ao analisar os efeitos das entradas laterais sobre atitudes e percepções dos burocratas. Assim, procuro isolar o tratamento político do ingresso não concursado e sem vínculo estatutário, comparado contrafactualmente com o servidor concursado de carreira e com vínculo estatutário – grupo controle –, e verificar como a natureza do recrutamento lateral se associa a atitudes e percepções frente as atividades no Estado e as políticas públicas que trabalham, aplicam ou desenvolvem. Com uma atenção mais direcionada

aos servidores concursados e suas trajetórias profissionais de uma das carreiras públicas mais tradicionais e fechadas do Estado brasileiro, o capítulo seguinte constrói um estudo de caso abordando especificamente os fatores que explicam os tempos de promoções da elite diplomática do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty doravante). O terceiro e último capítulo, sob uma perspectiva relacional, considera a circulação não apenas dos atores da elite, mas de todo o ministério e para além da Secretaria de Estado com o objetivo de construir as redes ou *policies networks* do MRE, ou como intitulo, das redes da política externa institucional do ministério.

Para tanto a tese se apoia em dados contemporâneos que vão desde um *survey* recém aplicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap 2018) aos burocratas do poder executivo federal em finais de 2017 até dados originais e documentais que o próprio autor construiu tabulando os currículos do Anuário de Pessoal do MRE Diplomatas 2010 e que resultou em um banco em que constam as informações de todos os diplomatas ativos no Itamaraty nesse ano. As análises empíricas então fazem uso de métodos quase-experimentais no primeiro capítulo em que se aplicam técnicas de *matching*, de estatística inferencial no segundo capítulo em que utilizo análise de variância e regressão linear múltipla, e de métodos relacionais com análise de redes sociais no último. Dessa maneira, a pesquisa tem abordagem multi-metodológica e se propõe a responder diferentes perguntas, com distintas técnicas e fontes contemporâneas, permitindo por sua forma e conteúdo a leitura individual de cada um dos capítulos como se fossem artigos independentes, com exceção da introdução e conclusão, que apresentam e sintetizam os resultados das parcelas respectivas do trabalho.

A despeito dessa formatação, reitera-se que a presente tese possui um fio condutor coerente e agenda de pesquisa coesa, vis-à-vis a constante ênfase voltada ao objeto central que a estrutura: os atores do serviço federal público brasileiro, mais especificamente burocratas que atuam em ministérios nacionais. Nesse aspecto a tese tem como objetivo avaliar e analisar ao longo de seus capítulos: atitudes e percepções primeiramente, carreira e promoções no intermediário, redes e circulações em seu último, tendo como mecanismo principal a agencia do burocrata, sem abrir mão da via de mão dupla entre o ator, a burocracia, e os relacionamentos intra e inter ministeriais.

CAPÍTULO 1: QUAIS SÃO OS EFEITOS DO RECRUTAMENTO LATERAL SOBRE ATITUDES E PERCEPÇÕES DE BUROCRATAS?

“If I can’t get your loyalty, I will have your obedience (Doug Stamper, House of Cards, Season 4, Episode 5)”

Uma distinção fundamental dos tipos de burocratas tradicionalmente em voga na literatura se dá com base no seu recrutamento. Assim existem tanto os que são convidados a exercer temporariamente a função pública, geralmente ingressos por indicações políticas, quanto aqueles que entram no Estado mediante aprovação em exame público e fazem carreira profissional no serviço civil. Essa origem distinta de ambas categorias dentro do funcionalismo público, trouxeram diferentes questionamentos e discussões. De um lado autores levantaram *tradeoffs* envolvidos na maior ou menor discricionariedade da seleção de atores para o setor público e como o recrutamento político ou meritocrático se correlacionam com a performance burocrática (Gilmour e Lewis 2006; Hollibaugh 2015; Lewis 2007; 2008a; Miller 2015; Fuenzalida e Riccucci 2018). De outro lado, abordagens encaram tais entradas laterais de atores de fora do serviço civil formal como necessárias, seja ao incorporar indivíduos que possuem competência ou habilidade para desempenhar tarefas específicas (OCDE 2010, 26–27), ora sugerem como a seguridade e estabilidade do servidor público concursado se associam a comportamentos negligentes ou passivos, quando defrontados com fatores políticos, tendo em vista a inexistência de compensação por performance (Vigoda 2000).

Com vista a capturar essas distinções e direcionando seu foco para as atividades, conhecimentos e habilidades, recursos profissionais e institucionais desses burocratas, seus relacionamentos internos, intra e inter burocráticos, o presente capítulo objetiva comparar esses dois tipos funcionários públicos, contrafactualmente, a partir dos dados de um questionário aplicado aos ministérios brasileiros. Para tanto, em um grupo temos os atores que ocupam cargos natureza transitória ou temporária (“sem vínculo”) e que acessaram suas posições lateralmente e sem concurso via indicações discricionárias e/ou políticas, e em outro grupo, aqueles que ingressaram no serviço civil por aprovação em concurso e se dedicam integral e profissionalmente a alguma carreira pública (“com vínculo”) na administração direta do poder executivo federal brasileiro. O capítulo orienta-se teoricamente por parcela da literatura que assevera que a natureza do recrutamento do burocrata gera incentivos específicos que se associam ao desempenho de suas funções. No caso, atores que entraram sem concurso teriam incentivos e controle distintos, direcionados ao desempenho e prática de suas atividades, quando comparados aos burocratas aprovados em exame e que desenvolvem carreira

profissional no setor público. A hipótese da pesquisa nesse sentido, sugere que o efeito do recrutamento político ou discricionário impactaria a forma que os indivíduos que entraram lateralmente encaram suas funções, recursos e entorno institucional, isto é, a expectativa seria que a indicação política da entrada lateral teria efeito significativo sobre as atitudes e percepções desses atores – quando contrafactualmente controlados com os servidores públicos concursados e estatutários.

O capítulo tem como fonte o survey “Capacidades Estatais para a Produção de Políticas Públicas” aplicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap 2018), com respostas de 2.000 funcionários públicos alocados nos ministérios brasileiros em finais de 2017. Com o objetivo de isolar o efeito da entrada lateral, a pesquisa aplica técnicas de *matching* que dirime os problemas de randomização dos dados observacionais ao separar os indivíduos em um grupo de tratamento (os burocratas não concursados) e um grupo controle (os burocratas concursados de carreira), simultaneamente mantendo características compatíveis entre esses dois grupos, o que permite o endereçamento de inferências causais (Jann 2017b; King e Nielsen 2019).

Nesse aspecto, o *matching* é feito com base no controle das variáveis de sexo, idade, raça, nível educacional, tempo de atividade na política pública, maior tempo de experiência profissional dentro do serviço público e fora do Estado, setor de atuação no poder executivo federal, e por último, porém não menos importante, se possui ou não cargo comissionado e seu nível. Essa opção metodológica, portanto, não visa generalizar os achados para toda a população ministerial mas sim combinar (*match*) os grupos tratamento e controle, com características iguais ou muito estatisticamente similares de *background*, e as utilizar para computar os resultados contrafactuais ao estimar a diferença dos valores médios ao longo das observações (Zanutto 2006).

Para alcançar esse objetivo, na próxima seção levanto pontos cruciais a respeito das discussões distintivas e fronteiriças entre burocracia, a esfera da política e do serviço civil público profissionalizado na literatura internacional e nacional. A subseção a importância da investigação acerca da comparação dos efeitos atitudinais sobre os recursos institucionais vários, advindos a reboque do efeito da indicação política ou discricionária do recrutamento lateral. Na seção posterior apresento em pormenores o material utilizado e o método e na última parcela do capítulo efetuo as análises e discussão dos resultados.

1.1 Distinções e fronteiras entre burocracia e política: aspectos da politização burocrática

A estrutura institucional em que burocratas atuam mediante a lei e para implementação de *policies* também é parte constituinte do governo – seja ele pertencente a nível nacional ou subnacional em sistemas federativos. Em um amplo debate nos estudos sobre burocracia, reside a dicotomia entre a política e a administração pública (Wilson 2005) ou entre políticos e burocratas. Nesse aspecto os primeiros, representantes da vontade do Estado, desfrutando de popularidade eleitoral e mirando grandes projetos, seriam os responsáveis por desenhar *policies*, ao passo que os segundos as executariam pela via da utilização da máquina administrativa, ou dito de outra forma, servidores públicos implementariam profissionalmente os objetivos dos políticos.

No entanto, há quem coloque esses dilemas mais relacionados aos *gaps* entre *policy-making* e *policy implementation* (Peters 2001) do que nessa estanque divisão entre política e administração pública. Nessa esteira, o fato do recrutamento dos burocratas ser efetuado com base em *expertise* e somadas as capacidades técnica e informacional que a organização pública possui, tanto facilitam a entrada e posicionamento no processo inicial de *agenda-setting* de *policies* quanto e geralmente, é a própria burocracia que inicia políticas públicas. Assim, tais instituições desempenham um importante papel no processo decisório: construindo agendas, formulando, implementando e/ou avaliando políticas públicas – participando desses processos no Estado explícita ou implicitamente (*idem*).

Dado a particularidade e dinâmica dessas interações, com muitas idas e vindas, ajustes e acomodações nos processos que envolvem burocracias e políticas públicas, existem diferentes ênfases e abordagens a respeito da influência e discricionariedade dos burocratas dos mais seniores aos de nível de rua ou de balcão, seja em perspectivas com base em modelos *top-down* ou *bottom-up* (Lipsky 1980; Pressman e Wildavsky 1984; Wilson 1989). Nessas cadeias de comando, o nível de influência no processo decisório dos burocratas pode variar de acordo sua posição funcional, ou no tempo, a depender dos arranjos formais e informais (Selznick 1943), conjunturas e demais variáveis institucionais e políticas. Sua fonte de poder em paralelo ao conhecimento técnico, também deriva de outros elementos como legados históricos, estruturas de governança, sistemas políticos, Constituição ou leis importantes (Poocharoen 2013, 336).

Essa discussão engloba toda uma bibliografia que discute os níveis de politização do burocrata ou do serviço público de maneira geral. Para a vertente do *public choice* existem

payoffs e preferências individuais e coletivas ao longo da carreira do servidor (Tullock 2004; 2004; Downs 1967; Dunleavy 1991; Niskanen 2007), outros ressaltam a relação próxima de burocratas sêniores com líderes eleitos ou mesmo sua inserção, disputa e tomada de decisões nas elites ministeriais (Aberbach, Putnam, e Rockman 1981) e há quem coloque mais peso na postura do presidente frente a uma maior ou menor blindagem política sobre as burocracias públicas (Moe 1985; Geddes 1996). Isto é, seja por entre regras informais que ditam o jogo interno das instituições (Crozier 1963), seja na barganha recíproca para mitigar o conflito (Cyert e March 1963), ou rivalidades e egoísmos competitivos (Wilson 1989), o alto teor de complexidade da realidade burocrática põe em cheque a suposta neutralidade dos funcionários públicos (Bendix 1945; Matheson et al. 2007; Wise 2004).

De maneira mais geral a chamada politização burocrática, pode ser amplamente definida como a substituição do caráter técnico pelo viés político ou pessoal nas burocracias (Meyer-Sahling 2006) e pode ser abordado: (i) como a participação política de servidores públicos no processo decisório de governos, (ii) de maiores envolvimento políticos desses atores, ou (iii) do controle partidário sobre a burocracia (Rouban 2007). Perceba que a primeira abordagem considera o papel dos burocratas como estruturalmente político, tendo em vista que possuem discricionariedade de ação; a segunda definição entende os burocratas como força política, os encarando igualmente como cidadãos e votantes (*idem*); já a terceira e mais tradicional na literatura, concebe a politização como a substituição do critério político pelo mérito na seleção, retenção, promoção, recompensa e disciplina dos membros do serviço público (Peters e Pierre 2004). Há ainda a influência informal de altas autoridades políticas sobre decisões e o comportamento das burocracias, ora pressionando servidores, ora ignorando assessoramento técnico, ou mesmo manipulando objetivamente as informações que as organizações produzem (Moynihan e Roberts 2010).

A dominância política ou da lealdade pessoal sobre o critério de mérito, principalmente nos altos estratos do governo, pode e é uma ferramenta de praxe na mão dos políticos que buscam a implementação efetiva de suas agendas. Uma vez que a indicação política existe, é provável que outras venham a reboque, isso porque essa dinâmica opera em uma lógica vertical e horizontal em que superiores (*patrons*) nomeiam um ou mais subordinados pela via política ou de lealdade pessoal (Bearfield 2009; Grindle 2012). Assim, para garantir que determinados mandatos de diretrizes de políticas públicas sejam seguidos pela administração do corpo de burocratas e que esses sejam responsivos aos políticos, regimes tem certificado que as instituições governamentais fossem lideradas por indicações políticas. Parte da literatura tem

polarizado esse aspecto colocando de um lado os indicados políticos aos cargos executivos, caracterizados pela patronagem ou o *spoil system*, envolvendo os interesses partidários ou políticos da coalização do governo, enquanto as carreiras burocráticas formais, sob a forma de estruturas institucionais para manter o *policymaking* distante do *timing* dos políticos, estariam do lado do serviço civil público meritocrático (Spiller e Urbiztondo 1994; Lapuente e Nistotskaya 2009; Spiller e Tommasi 2003; Barberia e Praça 2014).

Existem, no entanto, complexidades e dificuldades de como autoridades políticas exerceriam esse controle estrito 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 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, 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; Moe 1985), 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).

Evidentemente a politização burocrática pode ser um problema sério em países cujas instituições são mais fragilizadas e funcionar como uma barreira para o desenvolvimento econômico e social e/ou atuar como uma espécie de plataforma institucional para práticas estruturais de corrupção. Em países da Ásia, por exemplo, existem casos em que políticos e servidores exploram brechas procedimentais e normas ocultas para enviesar recrutamento e promoção de pessoal, ao que se inclui: ocultamento de divulgação de oferta de emprego, vazamento de questões de concursos, vantagens indevidas pela via de recomendações, ou necessidade de filiação ao partido político do governo antes de ingressar no serviço civil (Poocharoen e Brillantes 2013). No sentido oposto, evidências apontam para uma correlação entre estruturas burocráticas weberianas e o crescimento econômico (Evans e Rauch 1999), o controle democrático e a autonomia burocrática (Kim 2008), o uso de sistemas de performance administrativa e processos democráticos (Gormley e Balla 2007; Peters 2010), diminuição da

corrupção (Dahlström, Lapuente, e Teorell 2012; Neshkova e Kostadinova 2012; Rauch e Evans 2000), aumento da regulação (Nistotskaya e Cingolani 2016) e melhoria dos indicadores de saúde (Cingolani, Thomsson, e de Crombrughe 2015).

Na Austrália por exemplo, as indicações políticas ministeriais possuem alta influência no processo decisório e administrativo das organizações públicas (Eichbaum e Shaw 2007; 2008). Já no regime francês, burocratas de elite frequentemente se movem entre os âmbitos da administração pública e da política (Halligan 2003), em uma espécie de “politização estrutural” de interação sistemática entre ambas as esferas, o que confere ao poder executivo preeminência sobre o parlamento (Rouban 2007). Diferentemente, nos Estados Unidos o topo das burocracias são (virtualmente) compostos apenas por indicações políticas (Gilmour e Lewis 2006; Lewis 2008; 2012) ao passo que em países da América Latina existem posições seniores do serviço civil público efetuadas com base em nomeações políticas estritamente motivadas por critérios de patronagem (Matheson et al. 2007; Grindle 2012; Hollibaugh 2015; Miller 2015), ainda que por vezes predominem os mecanismos de mérito, ou coexistam ambas dinâmicas, como no caso brasileiro (Geddes 1996; Bersch, Praça, e Taylor 2017).

A distinção do modo de recrutamento burocrático seja pela via de concursos de mérito ou nomeações de caráter mais discricionário sugerem ter também diferenças de eficiência dos resultados apresentados por esses atores, em que as organizações lideradas por servidores públicos se associaram mais sistematicamente a altos índices de performance quando comparadas as instituições encabeçadas por indicações políticas (Gilmour e Lewis 2006; Lewis 2007; 2008b; Hollibaugh 2015; Miller 2015) – paralelamente também se constata a correlação da seleção meritocrática a níveis mais baixos de corrupção (Rauch e Evans 2000; Bersch, Praça, e Taylor 2017; Meyer-Sahling, Mikkelsen, e Schuster 2018; Oliveros e Schuster 2018). Burocratas de carreira australianos por exemplo, são encarados como mais competentes e *accountables* do que os indicados politicamente e são mais publicamente respeitados nesses aspectos do que nos Estados Unidos (Dunn 1997). No entanto, os indicados politicamente nos EUA se mostraram com maior experiência política, de *business* e no terceiro setor do que os burocratas carreiristas (Gallo e Lewis 2012; Lewis 2007; 2008).

Para o caso brasileiro, uma perspectiva inicial e pessimista questionava a governabilidade e eficácia estatal em relação a patronagem das indicações políticas. No início dos anos 1930 com a emergência de partidos institucionalmente importantes vinculados ao governo central, não apenas as relações sociais dessas organizações ficaram comprometidas (Souza 1976), como os partidos tiveram de lidar com o rápido crescimento e fortalecimento do

aparato burocrático do Estado moderno – sobretudo sob o modelo do Departamento Administrativo do Serviço Público, o “DASP” (Abrucio, Pedroti, e Pó 2010). Como resultado e para garantir sua sobrevivência, os partidos nessa perspectiva, optaram não por criar e implementar políticas públicas, mas controlar os cargos nos ministérios e agências como recursos de poder (Graham 1997).

No primeiro período democrático do Brasil (1946-1964), Geddes (1996) sugere que “o dilema do político” que os presidentes enfrentaram se direcionam a duas opções: ou miram o crescimento econômico em longo prazo, construindo equipes técnicas no poder executivo, ou objetivam a sobrevivência política em curto prazo, organizando demais partidos no gabinete para angariar apoio. Seja pela escolha estratégica dos presidentes (idem) ou pela via de distintos processos de institucionalização, autores afirmaram que o Estado brasileiro no pós 1950 fora segmentado, abrindo ministérios e agências públicas para a patronagem política, ao passo que outras burocracias foram afastadas dessa lógica, sendo protegidas ou insuladas (idem; Loureiro, Olivieri, e Martes 2010). Essas últimas, tidas como “ilhas de excelência” (Benevides 1976; Lafer 1970; D’Araujo 1982 Apud idem) ou *pockets of efficiency* (Geddes 1996), coexistiram deliberadamente dentro do poder executivo ao lado de outras burocracias de menor capacidade ou sujeitas a maior patronagem dos partidos (Evans 1993; Schneider 1993; A. W. Pereira 2016; Bersch, Praça, e Taylor 2017).

A outra corrente da literatura situada após a redemocratização do país e ao redor da Constituição de 1988, estava preocupada em como o presidencialismo de coalizão (Abranches 1988) garantiria a governabilidade do país. Esse debate enfatizou as relações executivo-legislativo que incluía entre outras coisas, os instrumentos pautados por regras formais e instituições nas mãos do presidente, necessários para angariar apoio legislativo (Figueiredo e Limongi 1999). Nesse sentido, o gabinete presidencial e seu controle burocrático sobre nomeações se relacionariam com a barganha por apoio parlamentar, isto é, a troca de cargos no executivo para a formação da coalizão legislativa tem parte no jogo político multipartidário (Amorim Neto 2006). Em oposição à perspectiva pessimista anterior que enfatizava os riscos de crise de governabilidade, essa vertente asseverou que as ferramentas institucionais presidenciais atraem partidos para a órbita da coalizão, permitindo uma alta e eficiente governabilidade legislativa (Limongi e Figueiredo 2009).

Nota-se que a burocracia enquanto ferramenta de coordenação da coalizão fora deixada à margem do debate empírico sobre governabilidade nas últimas duas décadas (Bersch, Praça, e Taylor 2017). Reitera-se também que parte substantiva das perspectivas mais clássicas e

anteriores a essa bibliografia, estiveram mais preocupadas com o papel central do Estado na sociedade do que compreender as entranhas da burocracia ou sua relação com o sistema político (Loureiro, Olivieri, e Martes 2010, 18). Soma-se que o papel e atuação do Estado arrefeceu nos anos 1980 e 1990 na literatura internacional, tanto no campo da administração pública em função da agenda emergente do *New Public Management*, quanto na Ciência Política dada a concentração das pesquisas sobre democracia e transição democrática que enfatizavam as organizações limitadoras do poder estatal e não das entidades que acumulam poder e seus executores, como o próprio Estado (Fukuyama 2012; 2013). Apesar do fato de que a análise da estrutura burocrática, sua capacidade organizacional, seu nível de profissionalização, seleção e modelos de administração terem ocupado lugar modesto na Ciência Política nacional (Figueiredo 2010, 192), existem importantes pesquisas contemporâneas mais voltadas para os aspectos relacionados as dinâmicas internas ou mecanismos institucionais que envolvem o poder executivo federal brasileiro.

Nessa esteira, a própria Presidência da República enquanto instituição, tem ampliado sua burocracia interna (Inácio e Llanos 2015) com objetivo de controlar legalmente os ministérios – ao que se incluiu o papel ampliado de coordenação efetuado pela Casa Civil (Lameirão 2011; 2015). De outro lado, existe um papel ativo dos ministérios na conformação da agenda do executivo (Gaylord e Rennó 2012) e estudos tem sugerido que o núcleo duro desse poder se concentra mais na formulação de políticas públicas do que na distribuição da execução orçamentária (Batista 2014). Adiciona-se que os perfis de ministros de natureza mais política ou técnica tem apresentado igualmente extensas experiências profissionais – inclusive administrativas –, e não se verificam diferenças substantivas entre suas *expertises* nos governos tucanos e petistas, ao se compararem os atores que lideraram os ministérios nacionais (Codato e Franz 2018). Para os dirigentes da área econômica nota-se uma proveniência de setores sociais mais favorecidos e menos engajados política, social e sindicalmente, mas esses atores não possuem níveis de escolarização superior aos demais ministérios quando comparados os governos de FHC, Lula e Dilma (D'Araujo e Petek 2018), ao passo que os níveis de escolaridade dos altos cargos de confiança (DAS-6) dos governos Dilma e Temer parecem não se diferenciarem descritivamente (Reis 2017).

Em relação a esse último aspecto, outras investigações também passaram a considerar a mensuração dos controles das indicações políticas e burocráticas do nível federal com base na análise dos cargos de direção e assessoramento (DAS doravante), ou chamados de cargos de confiança, de livre provimento, comissionados, políticos e afins (Lopez 2015a). O DAS é o

grupo mais conhecido de cargos em comissão do poder executivo federal e ainda que não seja o único, é o 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 para o serviço público, construir equipes administrativas, beneficiar aliados, cooptar a oposição, e controlar poder econômico e político (D'Araujo 2009, 17–18). As posições ocupadas pelos DAS, conjuntamente ao presidente, os ministros, e os cargos de natureza especial “NES” (informalmente chamados de “vice-ministros”), representam a elite do poder executivo nacional. Seis hierarquias compõe os cargos DAS e os níveis 1 ao 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 também se relacionam proporcionalmente aos salários ou comissões dos DAS, sendo que o burocrata recrutado fora do Estado – ou seja sem vínculo de carreira – recebe a remuneração integral do cargo, já o servidor concursado também pode optar por essa forma de pagamento, ou como um acréscimo sobre o excedente do cargo comissionado diante a remuneração de seu cargo efetivo, ou a remuneração do cargo efetivo acrescida de 60% do que paga o cargo em comissão (Rezende 2017).

Desde sua criação em 1970 decretos modificaram o DAS, sendo que em 2005 fixou-se percentuais mínimos para que servidores públicos de carreira ocupassem os DAS de níveis 1 a 3 (em 75%) e metade dos DAS 4 (em 50%)¹. Em 2016, um decreto e medida provisória modificaram alguns cargos DAS transformando-os em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) em que foram analogamente transferidos os DAS 1 ao 5 para FCPE 1 ao 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 anterior (de 2005)². Em 2017, um novo decreto estabeleceu que 50% dos DAS 1 a 4, e 60% dos DAS 5 e 6, deveriam ser ocupados por servidores concursados³. Chama-se aqui a atenção para o fato de que essa lei não modificou

¹ 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 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>

² Na seção notícias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de 30/06/2016 de título “Cortes de DAS e transformação em FCPE”, se esclarecem os impactos do Decreto nº8.875/2016 e da Medida Provisória 731/2016. Acesso em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/cortes-de-das-e-transformacao-em-fcpe>>

³ 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 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal”. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9021.htm>

o que já vinha sendo praticado pois em novembro de 2016 de um total de 18.512 burocratas em cargos DAS, em média 75,13% desses ocupantes eram servidores de carreira (Rezende 2017, 7). Similarmente e para exemplificar, nos altos cargos comissionados a participação de servidores carreiristas se apresentava, desde 2013 até 2015, acima da casa dos 70% para os DAS-5 e acima da faixa de 65% para os DAS-6, sendo que em 2016 o DAS-5 se encontrava com 69,95% enquanto o DAS-6 possuía 61,08% de carreiristas no poder executivo federal (idem). Nesse sentido, a modificação sugere produzir pouco efeito no caso de que cargos vagos não sejam contabilizados para a aferição dessa obrigatoriedade, além de limitar a discricção do poder executivo que antes poderia diminuir a quantidade de servidores de carreira nos altos escalões dos DAS sem que isso ameaçasse a violação de normas (ibidem, 11). De outro lado, parece ainda mais grave a diminuição da obrigatoriedade de servidores concursados nos níveis inferiores e intermediários do DAS que antes estipulava que os carreiristas ocupassem 75% dos DAS 1 a 3, e recentemente sob o novo decreto, rebaixou-se a exigência para 50% da ocupação de servidores de carreira nos DAS de níveis 1 ao 4. 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” (ibidem). Nesse aspecto, incrementou-se a margem para a patronagem nos escalões mais administrativos das bases ministeriais, estratos que deveriam ser os menos politizados.

Em suma, a politização da burocracia no sentido do exercício de maior controle sobre sua gestão pode ser efetuada tanto de maneira direcionada aos funcionários de carreira, quanto sobre as nomeações para cargos de confiança em que alguns casos se entendem a duas ou três camadas da burocracia (Peters e Pierre 2004; Lopez 2015a). 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 cargo diretamente abaixo, de modo que mantenha algum controle ou mesmo alinhe a agenda do ministro com a do presidente (Loureiro e Abrucio 1999; Pereira et al. 2015).

A alta taxa de rotatividade dos cargos comissionados na transição de FHC para Lula poderia ser ilustrativa do aspecto de reorganização dos cargos mediante o câmbio de partidos de agendas distintas, entretanto a estrutura partidária *per se* não explica a significância dos *turnovers* não partidários (Lopez, Bugarin, e Bugarin 2015). Outros estudos verificaram que a filiação partidária quando combinada com a carreira no serviço público e *expertise*, aumentam as probabilidades de nomeação para os altos cargos comissionados de níveis 5 e 6 (no governo

Dilma), contudo e novamente, a patronagem político-partidária por si só é insuficiente para justificar escolhas estratégicas para a construção de times administrativos ou expertises específicas (Barberia e Praça 2014).

Ainda assim a distribuição dos DAS-6, entre aqueles que eram filiados a partidos, apresentou durante o governo Dilma uma maioria de correligionários do PT, em 56%, já o governo Temer indicou apenas 34% dos altos cargos de confiança para o MDB, entre os que eram filiados a partidos, na mais alta camada do DAS (Reis 2017). Esse retrato, parece reforçar uma distribuição partidária mais equilibrada da coalizão de Temer e que reflete a proporção do congresso no gabinete executivo, aspecto que diminuiu os custos de gerência e governabilidade dessa gestão (Bertholini e Pereira 2017). A associação entre dominância partidária e autonomia burocrática parece indicar que presidentes evitam ceder burocracias a um único partido preferindo disseminar os cargos entre aliados, elemento que tanto diminui os custos da coalizão para a máquina do governo (idem; Pereira et al. 2015), quanto reforça o fato de que as indicações políticas distribuídas entre diversos partidos se associam também a menores índices de corrupção burocrática (Bersch, Praça, e Taylor 2017).

Em suma e de um lado, sugerem alguns autores que nos últimos trinta anos o Brasil se tornou mais *policy-oriented* e menos clientelista (Lyne 2005; Matheson et al. 2007; Barberia e Praça 2014). De outro e ainda que a patronagem ou os controles políticos reforcem a *accountability* vertical pois tendem a manter o governo burocrático responsivo as 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 dos atores de ingresso lateral e altas taxas de *turnover* de indicados a cargos-chave podem tanto prejudicar a continuidade das políticas públicas (Lopez, Bugarin, e Bugarin 2015) quanto uma intensa rotatividade impedir que esses altos dirigentes sejam capazes de avaliar mais apropriadamente seus subordinados (Naff, Riccucci, e Freyss 2016). Em última instancia, a politização pode minar o próprio serviço civil no caso de um burocrata de carreira 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 as 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).

1.2 Material e método

O capítulo 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)⁴ 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 brasileira⁵. Nos objetivos do projeto se incluem (i) caracterizar o trabalho desempenhado pelo serviço civil brasileiro, (ii) avançar na geração de dados para traçar uma radiografia das condições de atuação do serviço civil em políticas públicas e (iii) compreender a capacidade em seu nível individual, a partir da percepção dos próprios indivíduos (idem, 8).

O universo que compôs a população de interesse da amostra considerou o serviço federal como o conjunto de servidores públicos civis estatutários⁶ somados aos ocupantes de cargos em comissão⁷ nos órgãos do Poder Executivo da União – aos 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. Nesse aspecto e a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)⁸ de março de 2017, dos cerca de 672 mil servidores públicos federais foram selecionados por meio do parâmetro “Situação de vínculo”, 148.166 servidores que se encontravam na situação de “Estatutário” e/ou “Cargo em Comissão”, e excluídos os “Cedido SUS/Lei 8270”, se alcançou um total de 101.283 burocratas. Desses e junto da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o projeto logrou acesso ao endereço de e-mail de 96.534 indivíduos. A partir desse universo utilizou-se a técnica de estratificação simples que subdivide a população em estratos – sendo o critério do estrato ser órgão da administração direta –, junto a cada um

⁴ Para o banco, questionário e o livro de códigos, acessar: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3347>>. Para o relatório (Caderno Enap 56), acessar: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>>

⁵ A administração direta é constituída dos órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. A administração indireta abrange as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, que se classificam em autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa categorização foi estabelecida pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu o desenho geral de organização da administração federal, ainda em vigor (Brasil 1967 Apud Enap 2018, p. 11).

⁶ Os servidores estatutários têm seu regime de trabalho estabelecido por lei, com regras próprias e em certa medida diferenciadas daquelas do setor privado, que se aplicam também às empresas públicas e sociedades de economia mista da administração pública. A estabilidade funcional é a principal distinção em relação ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, instituiu o regime jurídico dos servidores no âmbito da administração direta e das autarquias e fundações públicas federais (Brasil 1990 Apud Enap 2018, p. 10).

⁷ Os cargos em comissão são de livre recrutamento e destinados às atividades de gerência e assessoramento. Denominados como direção e assessoramento superior (DAS), foram criados pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Suas atribuições estão estabelecidas no Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976.

⁸ O Siape é um sistema eletrônico de informações e processamento da folha de pagamentos dos servidores públicos federais dos órgãos da administração direta, autarquias, fundações e empresas públicas que recebem recursos do Tesouro (Enap 2018, p. 11).

dos 24 órgãos, em que a fórmula leva em conta o tamanho do estrato, a homogeneidade dos elementos dentro de cada estrato, o custo de selecionar cada unidade por estrato e a importância das estimativas para os diferentes estratos⁹. A média da taxa de resposta foi de 30,17%, tendo variado em cada órgão – o Ministério da Fazenda apresentou a menor taxa (19,51%) e o Ministério da Ciência e Tecnologia a maior (56,37%) –, e entre demais limpezas e *missings*, obtiveram 2.000 respostas. Desde o início desse processo houve a tradução e adaptação do questionário de Ramesh, Howlett, e Saguin (2016), teste piloto com grupo representativo da amostra, discussão com grupo focal e pré-teste com 12 servidores.

O relatório de pesquisa da Enap (2018) traz os resultados de estatística descritiva ao longo de quase todas as variáveis avaliadas pelo *survey*, além de algumas análises fatoriais. Já o presente capítulo pretende dar um primeiro passo no endereçamento de inferências causais, ainda que iniciais diante da multiplicidade e complexidade dos achados com o objetivo comparar mais sistematicamente e por meio de *matching* os dois grupos distintos de recrutamento dos burocratas presentes no *survey*: os estatutários e os não-estatutários, vulgo um primeiro grupo controle composto pelos carreiristas e que tiveram ingresso no serviço civil pela via formal de aprovação em concurso e atuam profissionalmente no setor público (N = 1816) e de outro grupo que não possui vínculo estatutário de indivíduos que entraram lateralmente no poder executivo e ocupam temporariamente cargos de confiança (N = 132), considerados aqui como o grupo tratamento. Os aposentados, requisitados de outros poderes, empregados de empresas públicas e da categoria “outros” não foram incluídos na análise tendo em vista que o foco do trabalho são os funcionários do poder executivo federal ativos, os concursados versus não-concursados, 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*. Por convenção da literatura de referência da presente pesquisa, se denotamos para o grupo daqueles expostos a um tratamento (T) com o valor de 1, enquanto um outro chamado de controle, tem valor 0, podemos assumir que:

⁹ A equação para o cálculo da amostragem probabilística estratificada simples, por órgão, tem na fórmula: $n = \frac{Z^2 \times P \times Q \times N}{e^2 \times (N-1) + Z^2 \times P \times Q}$ onde: Z é o nível de confiança (95%); P é a quantidade de acertos esperado fixado em 60%; Q é a quantidade de erros esperado fixado em 40%; N é a população dentro do estrato; e e é o nível de precisão fixado em 5% (Enap 2018, 55).

$$T = \begin{cases} 0 & (\text{grupo controle} = \text{entrada por concurso: com vínculo}) \\ 1 & (\text{grupo tratamento} = \text{entrada lateral: sem vínculo}) \end{cases}$$

Nesse aspecto, se consideramos que T assume o valor 1 para um indivíduo i observado no grupo tratamento e assume valor 0 para um outro indivíduo i no grupo controle, podemos denotar que as escolhas potenciais ou *potential outcomes* da unidade i como sendo Y_{ij} (Morton e Williams 2010):

$$Y_{ij} = \begin{cases} Y_{i1} & \text{se } T_i = 1 \\ Y_{i0} & \text{se } T_i = 0 \end{cases}$$

Com base nessas duas realidades bem definidas de ingresso no poder executivo e tal qual estipulado pela tradição contrafactual e adotadas as convenções supracitadas (Morgan e Winship 2015), o efeito causal do tratamento para cada indivíduo é então definido como a diferença entre as escolhas individuais nos dois estados (idem; Morton e Williams 2010; King e Nielsen 2019):

$$\delta_i = TE_i = Y_{i1} - Y_{i0} \quad (1.1)$$

O problema fundamental para a inferência causal contudo, é descobrir como mensurar o efeito do tratamento (δ_i). O problema se aprofunda tendo em vista que podemos apenas observar um, de dos dois estados de mundo possíveis num dado momento: ou o indivíduo ingressou no poder executivo lateralmente via indicação política ou por meio da aprovação em concurso público.

Tabela 1.1 – O problema fundamental da inferência causal

Grupo	Y_1	Y_0
Grupo tratamento ($T = 1$)	Observável como Y	Contrafactual
Grupo controle ($T = 0$)	Contrafactual	Observável como Y

Nota: Adaptado de Morgan e Winship (2015, 46).

Como resultado não podemos verificar diretamente o efeito causal da escolha individualmente, porque para cada indivíduo, apenas observamos um único valor de Y_i em um estado de mundo. Nesse caso, os dados observacionais da escolha de um indivíduo Y_i num certo ponto no tempo é dado por:

$$Y_i = T_i Y_{i1} + (1 - T_i) Y_{i0} \quad (1.2)$$

Para lidar com esse problema o *Rubin Causal Model* (RCM) propõe que o indivíduo, ao possuir duas escolhas potenciais sobre situações distintas, tem como efeito causal o efeito do

tratamento sobre a diferença dessas duas escolhas potenciais: os *potential outcomes*. O RCM que também é conhecido como abordagem contrafactual 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 possuímos apenas uma observação factual sobre um estado das coisas (Morton e Williams 2010, 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 verificados na equação (1.1) e podemos apenas observar a escolha atual com base no tratamento como observado na equação (1.2), para assim endereçar inferências sobre o tamanho do efeito causal do tratamento (idem, 86). Em suma, o RCM assume: (i) que o efeito causal que o pesquisador está interessado é afunilado e limitado a população que experiencia a causa conhecida, aspecto que é recursivo e não simultâneo; (ii) que a causa é uniformemente administrada as unidades potencialmente afetadas; (iii) que outras possíveis administrações da causa não importam para 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 (ibidem, 99).

Como apenas Y_{i1} ou Y_{i0} são observáveis, mas nunca ambos estados podem ser satisfeitos pela mesma unidade em um mesmo ponto no espaço e no tempo, conclui-se então que o efeito individual do tratamento δ_i não pode ser observado. Como é tipicamente impossível calcular o efeito causal a nível individual, pesquisadores focam sua atenção em estimar os efeitos causais agregados (Morgan e Winship 2015, 46). Quando adotamos a diferença dos *potential outcomes* como o efeito causal individual, usualmente definimos os efeitos causais agregados como médias desses efeitos individuais (idem). A mais ampla estimação utilizada é a média do efeito do tratamento ou *Average Treatment Effect* (ATE) e que pode ser identificado comparando os valores esperados de Y_{i1} e Y_{i0} , ou seja, comparando a média da diferença de Y_{i1} e Y_{i0} :

$$ATE = E[\delta_i] = E[Y_{i1} - Y_{i0}] = E[Y^1] - E[Y^0] \quad (1.3)$$

Outra estimação corrente é a média do efeito do tratamento sobre o grupo tratado, ou *Average Treatment effect for those who (typically) take the treatment* (ATT), em que a média da diferença é calculada e condicionada para aqueles que receberam o tratamento:

$$ATT = E[\delta_i | T_i = 1] = E[Y^1 - Y^0 | T = 1] = E[Y^1 | T = 1] - E[Y^0 | T = 1] \quad (1.4)$$

Dessa maneira e em um ambiente experimental, o ATE estimaria o efeito causal médio do tratamento em um indivíduo selecionado ao acaso da população de interesse, enquanto o ATT estima o efeito causal médio do tratamento de um indivíduo aleatório tratado. Para o outro grupo podemos calcular o *Average Treatment effect those who (typically) do not take the treatment* (ATC), ou efeito médio do tratamento para os que estão no grupo controle (ibidem, 55):

$$ATC = E[\delta_i | T_i = 0] = E[Y^1 - Y^0 | T = 0] = E[Y^1 | T = 0] - E[Y^0 | T = 0] \quad (1.5)$$

A conclusão de que δ_i representa o 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 *potential outcomes* sejam fixos, para vias de simplificação e por exemplo: que o valor de Y_{i0} não mude conforme o T_i se altere de 0 para 1 (King e Nielsen 2019). Desse modo requer-se que o tratamento da unidade i somente afete o *outcome* da unidade i e que para o ATE o tratamento seja homogêneo nas unidades potencialmente afetadas (Rubin 1980 Apud Morton e Williams 2010, 96). Em síntese, os pressupostos do SUTVA são: (i) que a equação (1.1) implica que o tratamento da unidade i é invariante a respeito do mecanismo no qual o tratamento é fornecido; (ii) parte-se de que todos os possíveis estados de mundo são observados, assim existem unidades tratadas e não tratadas; (iii) que a equação (1.1) assume como única questão causal de interesse o histórico, ou seja, a avaliação do tratamento apenas existe na realidade em que a população recebeu o tratamento, assim a equação (1.1) não diz nada sobre o efeito do tratamento em outras populações de interesse ou outras possíveis intervenções historicamente existentes; (iv) que a equação (1.1) não garante validade externa ou robustez dos resultados e não é capaz de medir o efeito causal de *outcomes* que ocorrem simultaneamente, mas sim se constitui em um modelo recursivo de causalidade (Heckman 2005 Apud Morton e Williams 2010, 97).

Outro pressuposto fundamental é a ignorabilidade do tratamento (ou *selection on observables, conditional independence, ou ignorable treatment assignment*), em que os valores dos *potential outcomes* são determinados de uma maneira condicionalmente independente do endereçamento do tratamento, tal que: $[Y_{i0}, Y_{i1}] \perp T | X_i$ (King e Nielsen 2019). Uma via razoável de satisfazer esse pressuposto é incluir em X qualquer variável conhecida que possa afetar tanto Y quanto T , se e qualquer dos subconjuntos dessas variáveis satisfazem a ignorabilidade, esse conjunto também o fará (idem). Nesse aspecto, podemos efetuar também o cálculo de ATE e ATT condicionando-os ao conjunto das variáveis observáveis que o

pesquisador considera que afetariam as *potential outcomes* de Y_{ij} (Morton e Williams 2010)¹⁰ – além da média da ignorabilidade de tratamento que também é corriqueiramente utilizada na literatura como um estimador dessas variáveis observáveis (idem)¹¹.

Nesse sentido sabe-se que em dados observacionais o processo no qual os valores T são assignados não são necessariamente aleatórios, 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 esses problemas. No caso e com o objetivo de isolar o efeito da entrada lateral sobre o comportamento burocrático, o *matching* permite pré-processar os dados sendo possível 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 (King e Nielsen 2019).

Esse método ao dirimir esses desequilíbrios, diminui também ou reduz os limites do grau de dependência do modelo na estimação do efeito causal, e por consequência reduz sua ineficiência e vieses (idem). 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 (ibidem).

Essa técnica permite manter uma “condição em X” entre o grupo tratamento e o controle. Especificadamente e com o objetivo de corrigir a falta de randomização: (i) para cada observação no grupo tratamento se busca no grupo controle os mesmos valores estatísticos (ou ao menos similares) de X; (ii) os valores de Y dessas observações de *matching* são então usadas

¹⁰ Conforme Morton e Williams (2010, 101), considere definir $W_i = X_i \cup Z_i$ sendo a variável X_i as variáveis observáveis que parcialmente determinam Y_{ij} e Z_i como as variáveis observáveis que parcialmente determinam T_i . Recordemos que Y_i é uma função de X_i e T_i é uma função de Z_i . Desse modo, X_i representa outras variáveis observáveis que afetam a variável dependente, em paralelo a variável de tratamento, e Z_i representa as variáveis observáveis que afetam o tratamento. Se consideramos a variável W_i o conjunto de variáveis observáveis, temos: $ATE(W) = E[\delta_i | W_i]$ (1.6) e $ATT(W) = E[\delta_i | W_i, T_i = 1]$ (1.7).

¹¹ Conforme Morton e Williams (2010, 111–13), a média da ignorabilidade de tratamento ou a média da seleção nas observáveis, sendo P_i a probabilidade de ação de um indivíduo e P a variável dependente definida por $\delta = P_{i1} - P_{i0}$, e descompondo as duas probabilidades em suas médias, sendo a parte estocástica com média zero, temos $P_0 = \mu_0 + u_0$ e $P_1 = \mu_1 + u_1$, e podemos assumir que: $E[P_0 | W, T] = E[P_0 | W]$ e $E[P_1 | W, T] = E[P_1 | W]$ (1.8). A média da ignorabilidade é suficiente para estimar a função de regressão com T e W como variáveis independentes. Igualmente faz-se necessário outro pressuposto de que $(u_1 - u_0)$ possua média condicional em W, ainda que esse pressuposto seja relaxado a seguir. Para tanto, e dado a média de ignorabilidade do tratamento e o pressuposto de que $E[u_1 | W] = E[u_0 | W]$, logo $ATE = ATT$, e $E[P | T, W] = \mu_0 + \alpha T + h_0(W)\beta_0$ (1.9), onde $\alpha = ATE$ e $h_0(W) = E[u_0 | W]$. Isso significa que se o efeito preditivo individual do tratamento condicional a W for igual a zero, o coeficiente na variável tratamento da regressão pode ser usado para estimar a ATE. Essa equação (1.9) é geralmente chamada de função de controle e significa que se a média da ignorabilidade do tratamento e $E[u_1 | W] = E[u_0 | W]$, são ambas verdadeiras, então a função de controle é adicionada a regressão de P em 1 e T, e os vieses são controlados, permitindo ao alfa funcionar como um estimador consistente do ATE e $ATE(W)$.

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 “imputados” sobre as demais observações (Jann 2017b)¹². Em relação a esse último aspecto, percebe-se que estimar o ATE e 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 ATE e/ou o ATT permite que as covariáveis então adquiram peso relacionadas ao *potential outcome* e ao tratamento, preenchendo ou “imputando” os *missings* que dependem das covariáveis que afetam os *potential outcomes* (Abadie et al. 2004).

Para tanto, pesquisadores vinham utilizando sistematicamente o *propensity score matching* (PSM) em que: $[Y_{i0}, Y_{i1}] \perp T \mid X_i$ implica $[Y_{i0}, Y_{i1}] \perp T \mid \pi(X)$, onde $\pi(X)$ é o tratamento probabilístico condicional ao X (o “*propensity score*”). A técnica envolve inicialmente a estimação do *propensity score*, geralmente se utilizando de um modelo *logit* para posteriormente aplicar o algoritmo de *matching* usando as diferenças nos *propensity scores* $|\hat{\pi}(X_i) - \hat{\pi}(X_j)|$, em um espaço unidimensional de X (Jann 2017b).

Na esteira das discussões metodológicas de sua utilização, King e Nielsen (2019) em seu no artigo “*Why Propensity Scores Should Not Be Used for Matching*” ressaltam que apesar da utilização mais frequente do PSM esse método tem baixa performance, é ineficiente e gera muito viés. Contudo, os autores não descartam a utilização de outras técnicas de *matching* que após replicações e exercícios, provaram superar os desequilíbrios e dependência dos resultados fornecidos pelo PSM. Isso porque o PSM se aproxima da aleatorização completa (*complete randomization*), enquanto outras abordagens se utilizam da aleatorização completa em bloco (*fully blocked*). No caso e em comparação com a *Mahalanobis Distance Matching* (MDM) que se utiliza da técnica da aleatorização em bloco, 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).

¹² Jann (2017b) resalta que diferentes algoritmos de *matching* usam diferentes definições de w_{ij} e define as fórmulas: $\widehat{ATT} = \frac{1}{N^{T=1}} \sum_{i|T=1} [Y_i - \hat{Y}_i^0] = \frac{1}{N^{T=1}} \sum_{i|T=1} [Y_i - \sum_{j|T=0} w_{ij} Y_j]$ (1.10), $\widehat{ATC} = \frac{1}{N^{T=0}} \sum_{i|T=0} [\hat{Y}_i^1 - Y_i] = \frac{1}{N^{T=0}} \sum_{i|T=0} [\sum_{j|T=1} w_{ij} Y_j - Y_i]$ (1.11), $\widehat{ATE} = \frac{N^{T=1}}{N} \cdot \widehat{ATT} + \frac{N^{T=0}}{N} \cdot \widehat{ATC}$ (1.12).

Entre tais justificativas a que mais salta aos olhos a respeito da baixa performance do PSM, ocorre pela utilização de *random pruning* que nada mais é do que deletar observações aleatoriamente. Esse é um elemento agravante pois os autores afirmam que o *pruning* continua a ocorrer mesmo após o ponto do PSM ter atingido o objetivo de se aproximar de um experimento randômico, o que incrementa o desequilíbrio porque a amostra diminui e consequentemente as variâncias aumentam. De outro lado e com o aumento da dependência do modelo, cresce conjuntamente a discricionariedade por parte do pesquisador, gerando o que os autores chamam de “paradoxo do PSM”: quando o pesquisador acha que vai bem na realidade vai mal pois, ao descartar observações em demasia, o PSM confere a sensação ao pesquisador de que os encaixes do *matching* são apropriados mas o efeito do *pruning* continuado é danoso e gera a reboque desequilíbrios, dependências e vieses, além da já citada discricionariedade. Em paralelo, demais autores tendem a concordar de maneira mais ampla com King e Nielsen (2019) reiterando que técnicas de *multivariate distance matching* geralmente tem melhor performance de eficiência do que o PSM (Frölich 2007) – ainda que essas diferenças não sejam tão grandes (Jann 2017b) –, além do fato do MDM ter menor escopo para vieses e menores restrições – ambos aspectos justificados por conta dos recursos de *post-matching modeling* que o MDM possui (idem).

Por essas razões a seguir, utilizo técnicas multivariadas com base no *Mahalanobis Distance Matching* (MDM) que é um dos métodos mais tradicionais inseridos na categoria de *Equal Percent Bias Reduction* (King e Nielsen 2019). Essa forma de *matching* busca a distância métrica mais aproximada entre as observações no espaço multivariado de X , ou seja, sua intuição é usar as observações que estão próximas, porém não são necessariamente iguais (Jann 2017b). A abordagem comum para a utilizar a distância métrica é:

$$MD(X_i, X_j) = \sqrt{(X_i - X_j)' \Sigma^{-1} (X_i - X_j)} \quad (1.13)$$

onde Σ é uma matriz escalar. Nesse quesito e para o MDM, o Σ é a covariância da matriz de X equivalente ao *Euclidean Matching* (onde Σ é a matriz de identidade), baseado num X padronizado e ortogonal (idem).

Utilizarei 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 distancias menores – usando alguma função *kernel* (ibidem). Para os cálculos do KM utilizarei

o pacote *kmatch* no Stata (Jann 2017a). Sob o KM aplico três testes: a validação cruzada (*cross validation*) a respeito das médias em X, a validação cruzada (*cross validation*) a respeito das médias em Y (Frölich 2004; 2005) e 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), 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) (Jann 2017b) que também pertence a categoria do MDM e optei por usar, por essas razões, como teste de robustez. O NNM funciona de modo que para cada observação no grupo tratamento se busca encontrar *k* mais próximas observações no grupo controle – sendo que um mesmo controle pode ser usado múltiplas vezes se necessário, logo opta-se pelo uso de reposição –, onde *k* pode ser estabelecido pelo pesquisador (idem). 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 (ibidem) – ao efetuar mais um teste, ajustando o viés do NNM para todas as variáveis em X, igualmente com cinco vizinhos (portanto *k=5* com viés ajustado). Para o cálculo do NNM utilizei o comando *teffects nnmatch* do Stata (Abadie et al. 2004). Na próxima seção, introduzo os marcos teóricos utilizados pelo relatório do Enap (2018) que funcionaram como referência para a elaboração do questionário e seu *framework* analítico, relato as variáveis incluídas em X no modelo proposto pela presente pesquisa, as variáveis dependentes escolhidas em Y, e reporto os resultados dos múltiplos testes de *matching* sob esses dois algoritmos do MDM.

1.3 Discussão e resultados

O modelo teórico adotado pelo projeto da Enap 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 infra-estrutura, 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, se entende que habilidades e recursos – ou competências e capacidades – são necessárias 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 que podem ser compreendidas 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 (idem; 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 a coesão e coerência internas do Estado e que se desdobra nas sub dimensões de capacidade analítica e gerencial. Nesses aspectos, a dimensão analítica trata do conhecimento de conteúdos técnicos, científicos e de habilidades relacionadas a produção e análise para subsidiar o processo decisório da política pública, enquanto a dimensão técnico-gerencial se associa aos conhecimentos e competências voltadas ao gerenciamento de recursos (financeiros, tecnológicos, logísticos, humanos, etc.) necessários ao funcionamento do aparato estatal (Enap 2018, 9).

A segunda macrodimensão, a relacional, diz respeito as habilidades de coordenação interna do Estado e os níveis de permeabilidade da sociedade e de internalização do resultado das interações sociais na atuação estatal, 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 intersectorialidade entre as áreas de políticas públicas e as dinâmicas do federalismo. Já a dimensão política reflete a intensidade e a qualidade dessas interações horizontalmente com os poderes estatais, além dos órgãos de controle, as organizações internacionais, e verticalmente 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 agencia e a coesão interna da administração pública, e de outro, 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 (idem).

Tabela 1.2 – Dimensões de funções e capacidades de políticas públicas

	Dimensões (nível constitutivo)	Resultado	Descrição	Fontes de observação (nível indicativo)
Administrativo	Análítica	Eficiência e eficácia	Condições que garantem o desempenho técnico e administrativo	Coleta e análise de dados Conhecimento técnico específico Conhecimentos de normas e regulamentações Habilidades administrativas Gerenciamento de pessoas Alocação de recursos financeiros Recursos tecnológicos
	Técnico-gerencial			
Relacional	Coordenação interna	Agência	Condições que garantem o funcionamento e coerência interna	Processo coordenado de tomada de decisões Estrutura inter e intra organizacional 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, 9).

Repare que desde o nível constitutivo até o indicativo e mediante esse modelo teórico, o *survey* selecionou *proxies* de modo a mensurar essas dimensões ao nível micro. A presente pesquisa então selecionou sete grupos de perguntas e que funcionarão como as seções ou grupos 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) ao contexto organizacional que pertencem. Dentro desses sete grupos, totalizando setenta perguntas e assertivas, cada uma funcionará respectivamente como uma variável dependente (VD). 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.

Tabela 1.3 – Seções que compõem os grupos das variáveis dependentes selecionadas (Y)

Seção dos grupos em Y	Introdução das seções de Y	Mensuração de Y	Escalas 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?	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?		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?		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	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		1 = Muito difícil, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Muito fácil
(K.II.) Colaboração intersetorial e interfederativa	K2. (Intersetorial) - Dado que a política pública é implementada com outros órgãos ou entidades federais, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?	Grau de concordância	1 = Discordo totalmente, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Concordo totalmente, 11 = NA (<i>missing</i>)
	K3. (Interfederativa) - Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?		1 = Discordo totalmente, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Concordo totalmente, 11 = NA (<i>missing</i>)
(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		1 = Discordo totalmente, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 = Concordo totalmente, 11 = Não sei (<i>missing</i>)

Fonte: Banco do Survey Capacidades Estatais Enap (2018), elaboração do autor.

Cada uma das perguntas e afirmações inseridas respectivamente nas seções serão especificadas e desagregadas 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 que por sua vez criam possibilidades de ruídos no modelo, como são chamadas as aberturas de portas dos fundos (*backdoor*). Um dos objetivos do *matching* é bloquear esses efeitos (*blocking the backdoor*) ao condicionar as combinações para cada estrato de X que podem estar associados ao T ou ao Y, o que nos permite um estimador com menos viés do ATE e 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 setor de atuação no poder executivo federal, além do nível de cargo de confiança ou comissionado que possui.

Tabela 1.4 – Variáveis de controle em X e suas categorias

Sexo	Feminino	Masculino		
Raça	Não-Branco	Branco		
Idade	Menos que 40 anos	Entre 40 e 50 anos	Mais que 50 anos	
Educação	Médio/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	
Setor de atuação	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

Nota: Elaboração do autor com base no Banco “Capacidades Estatais” (Enap 2018).

Veja que para as variáveis de pré-tratamento usualmente utilizadas pela literatura, foram feitas *dummies* para sexo e raça – respectivamente feminino e masculino, não-brancos e brancos – e três níveis para as variáveis idade e nível educacional – menos de 40 anos, entre 40 e 50 anos, mais que 50 anos de idade para a primeira variável, e possuir ensino médio ou graduação, especialização (*lato sensu*), ou pós-graduação (*stricto sensu*), para a segunda. Para as variáveis institucionais temos uma primeira do tempo de trabalho na política pública (em anos) que se sustenta pelo fato de que a experiência adquirida até a aplicação do *survey* possui peso relevante ao ator. 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 já tenha sido servidor público federal – tendo solicitado exoneração por exemplo –, ou mesmo um servidor de carreira tenha tido a experiência no aparato público em algum outro nível subnacional, previamente ao seu ingresso por concurso em âmbito federal. Ressalta-se que essa variável leva em conta o maior tempo de experiência obtido em algum desses segmentos do serviço público, então no caso de um ator de entrada lateral ter passado pelo serviço civil municipal e pelo estadual, por exemplo, a variável leva em conta apenas o maior tempo de experiência obtido em uma ou em outra posição. Essa variável possui as categorias de sem experiência (zero anos), menos que 10 anos, e mais que 10 anos de experiência, logo computando a maior experiência em algum segmento do setor público. Dessa mesma maneira, a variável seguinte controla pelo tempo de experiência fora do aparato estatal – especificamente a administração direta –, seja em experiências no mercado, terceiro setor, organizações

internacionais ou universidades. Possuir, portanto, experiências em algum desses segmentos poderiam ser diferenciais para as atividades desempenhadas no Estado, ora podem se constituir no próprio motivo do burocrata ocupar tal posição – supondo que traga algum projeto de um organismo internacional ou mesmo uma experiência bem-sucedida do mercado e que por sua vez, tem repercussão também sob sua percepção ou atitude a respeito da política pública que desenvolve e trabalha. Para tanto, construí três níveis: a de não possuir experiência (zero anos), ter menos que cinco anos, ou mais que cinco anos de experiência, em um dos segmentos profissionais supracitados. Adiciona-se também uma outra variável de controle e que leva em conta o setor do poder executivo federal que o burocrata se encontra, a Presidência da República (PR), o setor Econômico ou o de Infraestrutura, ou o setor de Governo ou o Social (Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais 2017, 215). Entende-se que as categorias de Economia e Infraestrutura de um lado, de Governo e Social de outro, ainda que funcionalmente plurais nos ministérios que as compõe, estão mais próximas umas das outras do que distantes em termos de suas naturezas macro institucionais – principalmente no caso dos setores da Economia e de Infraestrutura –, e podem servir como *proxy* de controle inter burocrático, tendo como *baseline* a PR. Por fim, inclui-se uma variável para o nível de cargo comissionado ocupado. Lembrando que quase todas as entradas laterais são ocupadas por DAS e os servidores carreiristas podem e igualmente as ocupam, tal qual a categoria análoga e recém-criada FCPE. Nesse aspecto e tendo em vista que os níveis hierárquicos se relacionam a competências mais administrativas ou mais políticas conforme o nível da posição do cargo de confiança, se estendendo do um ao seis, fez-se uma variável com quatro categorias: a de não possuir cargo comissionado, ou estar alocado no DAS-1/FCPE-1 ou DAS-2/FCPE-2, DAS-3/FCPE-3 ou DAS-4/FCPE-4, e DAS-5 ou DAS-6.

Para as análises dos resultados propriamente ditos, recorde-se que o interesse do capítulo recai em estimar o efeito da entrada lateral (sem vínculo), controlada contrafactualmente pelo ingresso por concurso de burocratas estatutários (com vínculo formal e profissional no serviço público), altera em média as percepções e atitudes dos atores – com base e condicionados os *matchings* nas variáveis em X. No caso, se reforça que o efeito da entrada lateral sobre o recrutamento de burocratas não concursados é a única quantidade de interesse calculada e reportada, que no caso é o próprio efeito médio do tratamento sobre o grupo tratado: o ATT. Nesse sentido o valor estimado do ATT busca a diferença esperada (*what-if*) na atitude/percepção do burocrata que seria observada, se pudéssemos assignar um indivíduo aleatoriamente selecionado e que foi recrutado lateralmente, tanto em um estado com vínculo

estatutário e com base no ingresso formal pela via de concurso público, quanto em um estado sem vínculo, como tipicamente se configura a entrada lateral e sem contrato estatutário. Desse modo, estimar o efeito causal do ATT é teoricamente importante pois se não há efeito do recrutamento sem concurso para aqueles que ingressaram lateralmente no aparato estatal, então o argumento teórico (contrafactual) sustentaria que é improvável que exista um efeito da entrada lateral para indivíduos que são tipicamente servidores públicos concursados e de carreira.

Para as análises, voltamos a atenção especialmente aos resultados que adquiriram significância – por mais que os não-efeitos também mereçam atenção em pesquisas futuras –, ou seja, ao longo das seções observaremos quais as variáveis e em que sentido se deu o efeito significativo tratamento da indicação política sobre a atitude dos atores de entrada lateral – os resultados reportados nos gráficos são apresentados a 95% do intervalo de confiança. As efetuei em três blocos, conforme a ordem de Y observada na tabela 1.3, e as discussões subdividem-se entre a frequência, o grau de facilidade e a concordância relacionadas as variáveis incluídas nas seções. Especificamente e para o grupo de perguntas de atividades dos burocratas (F1), vejamos quais as variáveis compõe a seção e os resultados alcançados.

Tabela 1.5 – Seção das atividades (F1): Frequência

(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?	
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
F1.11.	
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: Survey Capacidades Estatais (Enap 2018), elaboração do autor.

Figura 1.1 – *Matchings* para as atividades (F1): ATT (KM, *bootstraped*)

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

Para os resultados das atividades, ainda que notamos algumas significâncias para o primeiro e o terceiro teste, ou seja, para o *matching* em pares e para a validação cruzada em Y quando controlamos pelas variáveis em X, as assertivas perdem o efeito. Os testes sob o NNM também convergem a esses achados (Apêndice A.2). Esse mesmo padrão é também verificado na seção de recursos interacionais (H1). Vejamos então os elementos que compõe essa seção – e posteriormente retomamos a seção dos recursos informacionais (G1) – para em seguida reportar os resultados.

Tabela 1.6 – Seção de recursos interacionais (H1): Frequência

(H.II) Recursos interacionais	
H1. 13. Com que frequência você interage com os atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?	
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: Survey Capacidades Estatais (Enap 2018), elaboração do autor.

Figura 1.2 – Matchings para recursos interacionais (H1): ATT (KM, bootstrapped)

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

De modo similar ao que ocorreu para as atividades (F1) nota-se que para os recursos interacionais (H1) as variáveis que adquiriram significância no *matching* em pares e na validação cruzada em Y, perdem novamente o efeito quando controlamos pelas variáveis em X. Isso se confirma igualmente sob os testes NNM (Apêndice A.4). Nesse aspecto e para ambas essas seções, não há evidências de que o tratamento de indicação política ou discricionária aumente ou diminua as percepções sobre as frequências de atividades e dos recursos interacionais dos burocratas de entrada lateral. Entretanto, em relação a frequência do uso de recursos informacionais (G1) esse quadro se modifica. Observe a abaixo os tópicos da seção e os resultados.

Tabela 1.7 – Seção dos recursos informacionais (G1): Frequência

(G.II.) Recursos informacionais	
G1.12 - Com que frequência você utiliza os recursos informacionais listados abaixo para o seu trabalho na pol. pública?	
1	Dados estatísticos ou surveys
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: Survey Capacidades Estatais (Enap 2018), elaboração do autor.

Figura 1.3 – *Matchings* para os recursos informacionais (G1): ATT (KM, *bootstrapped*)

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

Os efeitos do recrutamento lateral para essa seção estão associados a uma maior frequência no uso de dois recursos informacionais: “(G1.12.5) Recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas” e “(G1.12.9) Mídia social ou redes sociais”, confirmadas igualmente as significâncias dessas variáveis para os testes com NNM (Apêndice A.6). Isso aponta para dois aspectos que convergem em alguma medida. De um lado, se nota que as entradas laterais sugerem possuir conotações mais políticas ao buscarem acessar com maior frequência e em contextos mais ou menos institucionalizados, seja do ponto de vista inter institucional, federativo ou inclusive extra estatal, via recomendações das conferências e conselhos de políticas públicas, o que permite um maior estabelecimento de pontes, de permeabilidade e ingresso de demandas sociais no seio do Estado. De outro, a significância da variável de mídias e redes sociais sugerem que o tratamento político pode, equivalentemente, estar a serviço de uma agenda de maior contato com a sociedade, no caso pela via de canais estabelecidos no ambiente digital.

Para as próximas duas seções de conhecimentos (II) e habilidades (J1), se reitera que a mensuração é feita com base no grau de facilidade do ator em realizar determinadas tarefas. Vejamos os tópicos avaliados na seção de conhecimentos e seus resultados.

Tabela 1.8 – Seção dos conhecimentos (II): Grau de facilidade

(I.II) Conhecimentos		
II.14. Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las		
II.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: Survey Capacidades Estatais (Enap 2018), elaboração do autor.

Figura 1.4 – *Matchings* para os conhecimentos: ATT (I1: KM, *bootstrapped*)

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

Nessa seção os testes foram consensuais para as significâncias das variáveis (I1.14.2) e (I1.14.3) entretanto, com os testes usando o NNM, apenas a primeira apresentou consistência nos três modelos (Apêndice A.8). Para essa variável de conhecimento, se mensura a facilidade em “(I1.14.2) 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.)”. Contudo e infelizmente, essa variável não captura os efeitos dos usos das ferramentas “da informação” ou “de comunicação”, mas sim de ambas. Esse é um elemento importante a ser reforçado pois, e como vimos na seção anterior, existem efeitos acerca do uso mais frequente de mídias e redes sociais, então e por associação, se abriria a possibilidade de que isso ocorresse em compasso a uma maior facilidade de seu uso sob o efeito do tratamento político. No entanto, somente seria possível fazer essa associação se essa variável fosse dividida, separando as ferramentas de comunicação das ferramentas da informação, para que assim se conseguisse acessar mais apropriadamente o efeito de um ou de outro instrumento. De qualquer modo, se destaca a facilidade do efeito da entrada lateral para o uso de ferramentas de T.I. e comunicação, aspecto que reforçam *expertises* específicas do efeito da entrada lateral na utilização de softwares que dinamizam a organização administrativa e de dados, e que constroem pontes de comunicação social e digital. Note que a seção de habilidades a seguir,

igualmente buscou mensurar o grau de facilidade dos burocratas frente sua expectativa de seu desempenho, apresento adiante os tópicos e seus respectivos resultados.

Tabela 1.9 – Seção das habilidades (J1): Grau de facilidade

(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	
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: Survey Capacidades Estatais (Enap 2018), elaboração do autor.

Figura 1.5 – Matchings para habilidades (J1): ATT (KM, bootstrapped)

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

Com o fator habilidades, duas variáveis adquirem relevância: “(J1.15.1) Coordenar uma equipe” e “(J1.15.3) Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses” e ambas tiveram consistência nos testes com NNM (Apêndice A.10). Desse modo, o fato do efeito de recrutamento lateral apresentar maior facilidade para o desempenho dessas funções sugere tanto

uma associação ao reforço de importantes características de liderança e mediação que são centrais para o funcionamento das equipes, e por consequência, das engrenagens organizacionais da burocracia. De outro, esse conjunto de habilidades de coordenação de equipes e de gestão dos meios-de-campo envolvendo conflitos e interesses, apontam para componentes discricionários e políticos inerentes a determinadas atividades político-burocráticas de destaque e em sintonia com as necessidades institucionais e os propósitos políticos das naturezas dessas indicações.

Para a seção de colaboração intersetorial e interfederativa e o contexto organizacional, a mensuração de atitudes vai na direção da maior ou menor concordância dos burocratas com base em determinadas assertivas. A seguir apresento o quadro dessas afirmações e os resultados da seção das respectivas colaborações.

Tabela 1.10 – Seção de colaboração intersetorial (K2) e interfederativa (K3): Concordância

(K.II) Colaboração intersetorial e interfederativa	
K2. (Intersetorial) Dado que a política pública é implementada com outros órgãos ou entidades federais, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?	
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
K2.	
4	É usual disponibilizar a outros órgãos bases de dados ou informações relativos 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, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?	
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.)
K3.	
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: Survey Capacidades Estatais (Enap 2018), elaboração do autor.

Figura 1.6 – *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).

A única variável que apresentou robustez nos três modelos, incluindo os testes sob o NNM (Apêndice A.12), foi também o único resultado negativo encontrado no capítulo e que tende a discordar de que “(K2.5) Há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos”. A rejeição acentuada a respeito da possibilidade de competição inter institucional pode ser um indício de que o tratamento das indicações laterais discricionárias quiçá não apenas vai no sentido de efetuar a defesa da burocracia a que pertence – pois assumir conflitos inter organizacionais podem implicar em relativo enfraquecimento de sua posição político-burocrática –, mas também e levando em consideração os demais resultados significativos, o efeito pode apontar para a própria necessidade e função desempenhada pelas entradas laterais – e assim talvez o efeito da entrada lateral relativize ou rejeite o conflito, nesse último caso por ser parte interessada em dirimi-lo.

Por fim, o contexto organizacional foi a seção que mais apresentou variáveis com significância, foram quatro variáveis das nove assertivas desse grupo com efeitos no sentido de concordar com as afirmações propostas. Note abaixo a seção avaliada e os resultados.

Tabela 1.11 – Seção do contexto organizacional (L1): Concordância

(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	
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
L1. 17. 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: Survey Capacidades Estatais (Enap 2018), elaboração do autor.

Figura 1.7 – Matchings para o contexto organizacional (L1): ATT (KM, *bootstrapped*)

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

Entre as variáveis que apresentaram significância e que foram igualmente consistentes nos testes sob o NNM (Apêndice A.14), temos: (L1.17.2) a boa reputação do órgão; (L1.17.4) a contribuição de grupos parlamentares; (L1.17.5) a capacidade de mobilizar o legislativo e o

judiciário; e (L1.17.7) o apoio da consultoria jurídica do órgão. Destaca-se primeiramente que a variável da maior contribuição dos grupos de parlamentares (L1.17.4), pode sugerir que os efeitos das entradas laterais possuam componentes relacionais especificamente direcionados para a conexão com os atores do legislativo – logo estritamente políticas em prol de efetivação de *policies*, composição e/ou moeda de troca na coalizão do governo. As demais variáveis de destaque estão relacionadas as capacidades internas e inerentes da burocracia, isto é, sua boa reputação, sua capacidade de mobilizar o legislativo e o judiciário, e do apoio de sua consultoria jurídica. Nessa esteira e para esse conjunto, os efeitos parecem reiterar aspectos da robustez institucional da burocracia de dentro para fora e de suas defesas legais, e o efeito da entrada lateral parece então reforçar as capacidades políticas endógenas da organização: reputação, capacidade de mobilização de outros atores do sistema político, e defesa via o apoio de seu ferramental jurídico.

Em síntese, reitera-se que se adotou uma opção conservadora com três modelos para cada uma das duas técnicas de MDM empregadas (KM e NNM), aspecto que diminui a quantidade de resultados significativos, porém incrementa a validade interna, segurança, e robustez dos achados. Nesse aspecto e de um lado, chama atenção a baixa quantidade do efeito do tratamento, sendo que de maneira geral as significâncias se deram em pouco mais de 14% das perguntas avaliadas. De outro e entre os achados, a macrodimensão administrativa foi a que menos apresentou efeitos, tendo os resultados mais substantivos concentrados na macrodimensão relacional – e a nível constitutivo dos fatores políticos, conforme *framework* analítico da Enap (2018). A hipótese sugerida de que haveriam efeitos sistemáticos da entrada lateral portanto deve ser relativizada, o que significa que existem mais tons de cinza entre a burocracia e a política (Aberbach, Putnam, e Rockman 1981) do que sugere a divisão estanque que relaciona as diferentes naturezas de recrutamento aos incentivos, controles e atividades que uma e outra esfera exercem sobre o comportamento burocrático.

CAPÍTULO 2: QUAIS FATORES EXPLICAM O TEMPO DE PROMOÇÃO DA ELITE BUROCRÁTICA NA CARREIRA DIPLOMÁTICA?

““Merit” then, in our sense, has no moral connotations. A merit selection system, however, will function in certain ways regardless of the criteria used for promotion or demotion (Gordon Tullock 2004, p. 20)”

Os burocratas na subida hierárquica, em direção a elite, perseguem interesses distintos em paralelo as suas promoções, ou seja, disputam posições, cargos e postos, agem sob contingências e mandatos da instituição, afetam e são afetados pelas demandas das burocracias e seus relacionamentos vários, além de atuarem diante da necessidade de angariar recursos políticos tanto para sua sobrevivência profissional quanto para a manutenção ou atuação do ministério que pertencem. Dessa maneira, o presente capítulo tem como objetivo construir os padrões de carreira da elite do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE ou Itamaraty doravante) ao buscar identificar as diferenças sobre seus tempos de promoção. Nesse sentido propõe-se observar em que medida e com base na literatura, variáveis sociais ou institucionais das carreiras desses burocratas se associam a um maior ou menor tempo de ascensão médios ao topo do ministério.

A pesquisa também compara seus achados com o artigo de referência de Cheibub (1989), aspecto que permite acompanhar o comportamento de um tradicional corpo burocrático em um *gap* de 50 anos, constituindo uma visão panorâmica privilegiada para as manutenções e mudanças dos padrões de promoção à elite ministerial. Paralelamente se ocupa lacunas importantes na literatura sobre o poder executivo brasileiro, no sentido tanto de compreender as entranhas da burocracia (Loureiro, Olivieri, e Martes 2010) como de avançar na análise da estrutura burocrática, seu nível de profissionalização, seleção e modelos de administração (Figueiredo 2010), e de maneira mais ampla, do próprio comportamento dos burocratas e da burocracia que pertencem. Para tanto, a pesquisa utiliza um banco de dados original que possui os currículos de todos os diplomatas ativos no ano de 2010, incluindo a elite diplomática aqui entendida e composta por 235 segundos ministros e 186 embaixadores. Abaixo apresento algumas teorias que compõe as variáveis de interesse, nas seções subsequentes detalho o material, método, apresento e discuto os resultados.

2.1 Breviário do MRE, carreira e preferências dos burocratas

O Itamaraty passou por complexos desenvolvimentos institucionais ao longo de sua história (Castro e Castro 2009), sendo influenciado e simultaneamente impactando mudanças nos processos de profissionalização do serviço público nacional (Abrucio, Pedroti, e Pó 2010). A criação do Instituto Rio Branco em 1945 (IRBr) tem importância nesse contexto e no marco da transição democrática, o IRBr passa a ser um eixo fundamental da profissionalização do Itamaraty (Cheibub 1985; 1989). O papel do instituto na seleção de quadros por meio de concurso público e na formação diplomática formal dos aprovados, passa a consolidar o *path dependence* weberiano, burocrático e racional do ministério (idem). Esse processo contemporâneo de profissionalização do Itamaraty, fora entendido como relativamente afastado – ou “insulado” – de demandas particularistas ou partidárias (Geddes 1996; Schneider 1994) e tais características institucionais da burocracia e de seus burocratas, foram tidas como análogas ao tipo ideal weberiano (Cheibub 1985; 1989).

Em teoria, com uma carreira profissional e salários adequados as funções exercidas, burocratas (weberianos) poderiam atuar imparcialmente frente as dinâmicas políticas e partidárias dos líderes governamentais, fazendo desses atores leais ao império da lei, porém igualmente sobrecarregados por procedimentos, regras e documentação (Wise 2004). Isto é, burocracias análogas ao tipo weberiano, com recrutamento meritocrático e escalada profissional extensa, são caracterizadas pela rejeição de seus atores em modificar normas internas o que produz incremento da competência e coerência corporativas (Evans e Rauch 1999), por um lado. Por outro, o conformismo de padronização e rotina do trabalho também se relacionam a inflexibilidade e resistência a mudança das organizações públicas (Jreisat 2002; Lima e Oliveira 2018).

A evolução do organograma do MRE tem relação com esse processo, resultado de uma maior organização administrativa e estrutura institucional mais robusta (Silva, Spécie, e Vitale 2010) e que por sua vez, também se associa a uma maior estruturação da carreira diplomática. Nas gestões presidenciais de FHC e Lula, em paralelo ao destaque desses presidentes na condução da política externa (Cason e Power 2009), se implantaram significativos avanços e incrementos na profissionalização da carreira. Entre essas alterações podemos citar: a apropriação do ingressante aprovado no concurso no quadro diplomático e sua adequação salarial (Moura 2007); transparência de critérios e conteúdo somadas a divulgação pública de material para o concurso (Faria, Lopes, e Casarões 2013; Amado 2013); programa de ação afirmativas para afrodescendentes e pautas de equiparação de gênero (Balbino 2011); além de significativa ampliação de vagas. Todavia e a despeito dos avanços institucionais, o perfil social

de seus quadros contemporâneos e os padrões de promoção de sua elite diplomática, como veremos mais adiante, estão mais próximas de manutenções do que por mudanças, quando comparados com os padrões verificados no passado (Cheibub 1989; Lima e Oliveira 2018).

Contemporaneamente o Itamaraty segue como o ministério civil mais fechado dentro do poder executivo federal (Loureiro e Abrucio 1999) restringindo endogenamente as nomeações laterais para seus cargos de confiança, ou seja, a quase totalidade dos cargos comissionados DAS no ministério são direcionados para seus próprios servidores de carreira (Lopez 2015a). Há também uma baixíssima filiação partidária entre os quadros da elite corrente do Itamaraty¹³, aspecto em consonância com achados que mostram o MRE com poucos *principals* partidários, o que lhe garante alta capacidade e autonomia (Bersch, Praça, e Taylor 2017).

Cabe salientar que assumir características weberianas também servem a propósitos estratégicos que simultaneamente, limitam e legitimam, a ação política dos atores que controlam a burocracia, mas não possuem mandatos eletivos (Huber 2007). Soma-se que burocratas tanto sofrem múltiplas pressões no desempenho de suas atividades quanto possuem preferências sobre seus objetivos e interesses, aspecto que põe em xeque a suposta neutralidade burocrática de seus atores (Dargent 2014). Nesse sentido e em um clássico estudo da vertente do *public choice*, Tullock (2004) argumenta que a motivação fundamental do burocrata ambicioso e orientado para a carreira, seria avançar nos degraus hierárquicos da instituição por meio de promoções, pois nos altos ranques gerenciais das organizações é que a política se torna mais importante.

Em trabalho consecutivo, Downs (1967) define além do tipo alpinista de Tullock, mais quatro outras taxonomias de perfis e objetivos dos burocratas, que se dividem em duas grandes classes. O egoísmo e o altruísmo separariam os burocratas “puramente auto interessados”, com viés para uma ou outra qualidade, daqueles que possuiriam “motivações variadas”, oscilando entre ambas. Niskanen (2007) simplifica os tipos ideais downsianos e argumenta que os burocratas têm como objetivo central a maximização do orçamento da burocracia. Seu modelo fora muito debatido e criticado, e autores ressaltaram que os burocratas tendem a maximizar outros elementos (Migué e Bélanger 1974; Blais e Dion 1990; Wyckoff 1990) que não estariam

¹³ A partir da base de filiações fornecida por Mingardi (2018), se pode verificar três filiações entre segundos ministros, sendo: um pelo PDT (com filiação em 2013); um filiado do DEM (aderindo ao partido em 1997) que transitou para o PSDB (em 2005) e para o PSD (em 2015); e um filiado do PT (com filiação datada em 2012). Entre os embaixadores, encontramos um embaixador filiado ao PT (em 2007) que transitou para o PSDB (em 2011), depois para o PSD (em 2013), e atualmente se encontra no PR (em 2016). Lembrando que a elite ministerial analisada tem como base o Anuário de Diplomatas 2010.

necessariamente relacionados ao orçamento (Johnson e Libecap 1989; Young 1991; Breton e Wintrobe 1975; 1982; Wintrobe 1996; Huber 2007).

Entre os modelos analíticos alternativos ao de Niskanen, Dunleavy (1991, 156–166) relata que a maximização do orçamento é a última estratégia dos burocratas pois dado que é padronizada e limitada, altera-la se torna altamente custosa acarretando problemas de ação coletiva, sendo adotada apenas quando esgotadas as estratégias individuais do burocrata com vistas a seu bem-estar. Soma-se que Niskanen diz pouco sobre a organização interna das agências governamentais, desconsiderando conjuntamente os burocratas de carreira, além de outras inconsistências nos pressupostos e funções utilitárias dos burocratas que resultaram em problemas, tanto na análise de seu comportamento quanto na comparação entre burocracias (idem, p. 172-3). Niskanen por exemplo, não considera que burocratas que controlam políticas orçamentárias também possuem suas concepções próprias de gestão, produção e implementação política, e ignorar suas preferências parece inapropriada se o objetivo é explicar o comportamento desses atores (Huber 2007, 27).

Com base no que chamou de *bureau-shaping model*, Dunleavy (1991) então reforça que os burocratas maximizariam utilidades pessoais, sendo essas entendidas como interesses pecuniários e não-pecuniários. Em outras palavras, o autor desloca a maximização do *budget* niskaneano para o *status*, sendo a primeira e principal estratégia ao nível individual a busca por carreira ou promoções que conduzam o ator a uma hierarquia, posto ou agência de destaque. Nota-se que para esse autor, agentes dos escalões baixos se voltam mais sistematicamente a interesses pecuniários (salários, seguridade social e benefícios) que se relacionam diretamente com a busca por promoções. No polo da senioridade, ou seja, tendo o ator um maior tempo de carreira, esse paulatinamente reajustaria seu foco para interesses não pecuniários, definidos como: *status*, prestígio, patronagem, influência, poder político, importância das atividades rotineiras, escolha de burocracias com melhor localização e maior orçamento, melhor *staff* etc. Uma vez que os burocratas chegam ao mando das organizações portanto, adquirem maior margem decisória e política para buscar estratégias ao nível institucional e coletivo, de maneira a moldar a burocracia (*bureau-shaping*) a suas preferências.

Tabela 2.1 – *Bureau-Shaping Model* de Dunleavy

<i>Individual strategies</i>	<ul style="list-style-type: none"> - vertical promotion (within agency) - hierarchical transfers (between senior positions in progressively larger agencies, or 'jumping' as Downs terms it) - lateral transfers (between sub-bureaus within agencies) - upward job regrading or re-evaluation - workload reduction or redesign - resource diversion towards private goals - general improvements in working conditions - organizational redesign - general pay increases in relevant categories of staffs
<i>Collective strategies</i>	<ul style="list-style-type: none"> - budget maximization

Nota: Elaborado por Dunleavy (1991, 175)

Os burocratas ao topo se diferenciam daqueles do médio e do baixo escalão, sobretudo porque os burocratas nos altos ranques são tomadores de decisão (Ostrom e Ostrom 1971), criam ou desenvolvem políticas públicas (Aberbach, Putnam, e Rockman 1981), enquanto os demais os acompanham, são responsáveis por implementá-las, ou supervisionam sua implementação (Huber 2007). Tecnicamente, os burocratas dos níveis mais baixos são puramente subordinados pois recebem ordens exclusivamente, já os do médio escalão recebem e dão ordens, e aqueles ao topo dão mais ordens do que as recebem (idem).

Entretanto e por entre essa cadeia de comando hierárquica, o burocrata pode controlar a informação de modo a lhe beneficiar, direcionar a agenda de *policies* a sua revelia, ou atuar com eficiência seletiva de modo a influenciar seus superiores (Wintrobe 1996, 431). Outros autores, no entanto, defendem que apenas políticos eleitos e burocratas de elite possuem margens para manipular decisões – nesse último caso de burocratas subordinados (Lipsky 1980). De qualquer modo, burocratas que se recusam ou desempenham mal tarefas básicas podem sofrer sérias repercussões e violar leis ou éticas federais, serem acusados de conspirar ou cometer fraudes, o que sujeitam os atores a processos criminais ou mesmo serem punidos com restrições de recompensas pessoais, tais como promoções na carreira (Brehm e Gates 1999).

No Itamaraty para cada promoção são avaliados se o diplomata atingiu os critérios de elegibilidade através de votações verticais (de classes superiores para as inferiores) e horizontais (entre os pares hierárquicos), efetuadas por meio de uma “Câmara de Avaliações” e de uma “Comissão de Promoções” (Balbino 2011, 63–64), cujas instâncias são compostas por diplomatas da elite ministerial. Assim a estrutura vertical do ministério delega aos superiores hierárquicos não apenas o poder de coordenação entre seus membros, em que lhes é incumbido

a autoridade hierárquica para a resolução de conflitos, como a distribuição de poder travada intra e entre grupos, tem como resultado um grupo vencedor (Pressman e Wildavsky 1984; Moe 1995; 2005; 2012). Como de praxe em organizações hierárquicas, o acesso a elite advém da autorização e legitimação da própria elite.

Em relação a progressão na carreira, desde 1996, uma vez que o indivíduo é aprovado no exigente Concurso de Admissão a Carreira Diplomática (CACD), ingressa automaticamente no escalão inicial da carreira, de terceiro secretário, e passa a frequentar o IRBr por dois anos. No MRE, o sistema de promoção ocorre semestralmente através de um complexo sistema que combina antiguidade e méritos, predominando o merecimento a partir da segunda ascensão funcional¹⁴. Para angariar promoções faz-se necessário possuir determinado tempo mínimo de carreira a depender da camada hierárquica em que o diplomata se encontra, concluir cursos avançados no IRBr, além de cumprir períodos no exterior, contabilizados de maneira distinta a depender da localidade do posto¹⁵.

Figura 2.1 – Estrutura hierárquica da burocracia diplomática

Nota: Elaboração do autor, com destaque próprio para a elite diplomática.

Ao descrever os padrões das trajetórias de promoção dos atores que tiveram sucesso ao alcançarem os altos rangos da carreira diplomática, se pode avançar na compreensão dos aspectos inerentes a carreira, que envolvem conjuntamente as relações entre burocratas e burocracias, entre interesses individuais e preferências institucionais, entre a organização

¹⁴ As regras de promoção estão disponíveis no site do Sindicato de Servidores do Itamaraty. Acesso em: <www.sinditamaraty.org.br/anexos/-01_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASILEIRO%20-%20FINAL.doc>

¹⁵ Para consulta dos postos diplomáticos de A até D, ver Portaria de nº 534 de 31 de Agosto de 2010. Acesso em: <http://www.asof.org.br/arquivos_site/c438b8f77d455975e82614f3cd786c68.pdf>. Relatam-se nas regras de exceção da Lei 11.440/2006, para lotação em Postos do grupo “C” e “D”: “Art 52 §3º, o tempo de exterior será multiplicado por 2 para os servidores lotados em posto “C” e por 3 para aqueles lotados em postos do grupo “D” para fins de promoção. Art. 53, § 1º, o tempo de efetivo exercício e de exterior são, respectivamente, multiplicados por 3 para aqueles lotados em postos do grupo “D” para fins de promoção”.

burocrática e a política. A próxima seção descreve o material e o método utilizado para os modelos, e a seção seguinte apresenta a discussão dos resultados.

2.2 Material e método

A pesquisa observará as duas hierarquias ao topo da carreira, assim efetuarei análises para os dois grupos que compõe a elite diplomática: uma tendo como objeto os segundos ministros ($N = 235$) e outra para os embaixadores ($N = 186$). O banco de dados utilizado e construído pelo autor, tem como fonte principal o Anuário do Pessoal do MRE, Diplomatas 2010, em que constam os dados dos currículos de todos os diplomatas ativos nesse ano no ministério – para os cargos comissionados DAS os dados foram cedidos por (Lopez 2015a).

Faz-se fundamental ressaltar que as trajetórias da elite são analisadas desde o ingresso na carreira até o evento da promoção ao topo. Para tanto, se leva em consideração variáveis sociais prévias ao ingresso na carreira, além de variáveis institucionais contabilizadas até o momento da promoção. Desse modo, nomeações para cargos de confiança (DAS) ou passagens institucionais outras, serão contabilizadas até o evento de ascensão hierárquica, ou seja, no caso dos segundos ministros os percursos são computados desde o ingresso até durante o cargo de conselheiro, para aqueles que foram promovidos ou ocupavam o cargo de segundo ministro em 2010.

Figura 2.2 – Trajetória na carreira até a promoção para segundo ministro

Nota: Elaboração do autor.

O procedimento será o mesmo para a análise daqueles que estão no topo hierarquia diplomática, em que no processo de subida hierárquica inclui-se o rango de segundo ministro no percurso de ascensão, para aqueles que foram promovidos ou ocupavam o cargo de embaixador em 2010.

Figura 2.3 – Trajetória na carreira até a promoção ao cargo de embaixador

Nota: Elaboração do autor.

A seguir e à guisa de introdução a figura abaixo mostra, ano a ano, as distribuições das subidas hierárquicas da elite. A contribuição desse gráfico é visualizar os degraus de ascensão desde a entrada na carreira (sua turma de “Ingresso”) até os cargos de acesso de ambos os estratos rumo ao topo, tendo à esquerda os padrões para os segundos ministros e à direita para os embaixadores.

Figura 2.4 – *Boxplot* das promoções da elite diplomática no tempo, por subida hierárquica

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010.

Notamos para as caixas dos segundos ministros, que a turma de ingresso e a promoção para terceiro secretário se concentram por volta dos anos 1980 e a chegada ao segundo mais alto escalão da carreira se dá em finais da década de 2000 – com valores extremos e bigodes que se estendem até o começo dos anos 1990. Já para os embaixadores, a turma e a promoção para terceiro secretário ocorrem aos finais dos anos 1960 e ao longo de grande parte da década de 1970, enquanto a maioria alcança o topo na década de 2000 – ao contrário dos segundos ministros e ainda que a extensão do bigode se estenda para baixo, não observamos valores extremos para os embaixadores.

Vejamos como se comportam os tempos de promoção que compõe a variável dependente (VD) a ser analisada, composta pela diferença entre o ano da promoção de acesso aos segundos ministros e embaixadores (t_1) e o ano do primeiro degrau da carreira que compõe a nomeação para terceiro secretário (t_0). O gráfico a seguir tem na parcela de cima os *boxplots* e na de baixo

as funções de densidade de probabilidade – o Stata faz o cálculo com base na densidade de kernel (*kdensity*) – dos tempos de promoção a elite, em anos.

Figura 2.5 – *Boxplot*, *kdensity* e média (tracejado vertical) dos tempos de promoção (VD)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010.

Para ambos ranques da elite diplomática, relata-se que a mediana para o tempo de promoção estão relativamente próximas de suas médias: para segundos ministros a mediana está em 23 anos e a média em 23,22 anos – com desvio padrão de 3,48 anos –, e para os embaixadores a mediana está em 29 anos e a média em 28,94 anos – e desvio padrão em 3,54 anos. Como a caixa sugere a concentração de 50% dos valores, nota-se que para os segundos ministros o intervalo interquartil está entre 21 e 26 anos, ao passo que para embaixadores observamos um intervalo que vai de 27 até 31 anos – além de apresentar mais valores extremos do que o segundo alto escalão.

Já as variáveis independentes de interesse seguem o perfil social tradicional da diplomacia brasileira (Cheibub 1989), ou seja: ter nascido no Rio de Janeiro (RJ), ser do sexo masculino, possuir graduação em direito e possuir formação superior em universidade pública. A variável raça não foi incluída no modelo pois a composição da elite diplomática é quase em sua totalidade branca. Ademais, adiciona-se: possuir o prêmio Lafayette (primeiros lugares no concurso CACD), possuir o prêmio Rio Branco (primeiros lugares no curso de formação do IRBr), possuir alguma atividade de pós-graduação (efetuada previamente à promoção e sendo aqui consideradas: especializações *lato sensu*, MBA, mestrado, doutorado, pós-doutorado, ou

docência em nível superior), e possuir ao menos uma publicação de livro ou artigo (seja técnico, acadêmico ou artístico-filosófico). Essas categorias funcionam como *proxies* sócio-educacionais, que poderiam influenciar ou funcionar como *tradeoff* para subida funcional.

Para as variáveis político-burocráticas se construíram *dummies* para o recebimento previamente à promoção de pelo menos uma medalha, ordem, condecoração, ou honraria, (advindos de outros países ou de instituições nacionais), e/ou ter sido nomeado para algum cargo de confiança (“DAS”). Para vias de exemplificação dos níveis que agregam essa última variável, conforme se observa abaixo os estratos do DAS compreendem funções administrativas e políticas respectiva e hierarquicamente associadas a posições na Secretaria de Estado (SERE) do ministério.

Tabela 2.2 – Quadro das funções dos cargos de confiança DAS-1 ao DAS-6 no MRE

DAS		Cargo (s)
NES		Secretário Geral
DAS 6	101.6	Secretário de órgãos finalísticos, Dirigente de Autarquias e Fundações, Subsecretários de órgãos da Presidência da República (Subsecretários Gerais e Diretor do Instituto Rio Branco)
	102.6	Assessor Especial
DAS 5	101.5	Chefe de Gabinete, Diretor de Departamento, Consultor Jurídico, Secretário de Controle Interno, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Direção (Secretario da Secretaria de Planejamento Diplomático, Inspetor Geral, Corregedor Geral e Chefe de Cerimonial)
	102.5	Assessor Especial (Gabinete do Ministro e Secretaria Geral)
DAS 4	101.4	Coordenador Geral (Subchefe do Gabinete do Ministro, Chefe da Assessoria de Imprensa do Gabinete, Chefe de Gabinete das Subsecretarias, Diretor Geral Adjunto do IRBr, Subchefe de Cerimonial e Chefe dos Escritórios de Representação)
	102.4	Assessor (Gabinete do Ministro, Secretaria Geral, e Agência Brasileira de Cooperação)
DAS 3	101.3	Coordenador (em subsecretarias, assessorias, departamentos, divisões etc.)
	102.3	Assessor técnico
DAS 2	101.2	Chefe de Divisão (Gerente e Chefe de Setor; Chefe de Secretaria Acadêmica e Administrativa do IRBr)
	102.2	Assistente
DAS 1	101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
	102.1	Assistente técnico

Nota: O quadro foi extraído e adaptado de Cavalcante e Lotta (2015, 16) que tem como fonte Art. 4º do Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003. Incluiu-se a partir dessa fonte as informações entre parênteses que sumarizam a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores apresentado no Decreto de Nº 7.557, de 26 de Agosto de 2011¹⁶.

As demais variáveis institucionais compõem a passagem de ao menos uma vez – ou seja, uma *dummy*, sim ou não, para a passagem –, previamente à promoção à elite, pelas seguintes instituições: (i) presidência da república (“PR”); (ii) por outra instituição nacional – seja do Poder Executivo, Legislativo e/ou Judiciário de quaisquer níveis da federação, exclusive a PR; (iii) pela Organização das Nações Unidas (ONU); (iv) por outro organismo internacional –

¹⁶ Acesso em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7557.htm>

formal ou informal em vista ao direito internacional, exclusive a ONU. Por fim, os postos diplomáticos no exterior foram divididos de acordo com a classificação do próprio MRE, em portaria compatível com a atualização das informações do Anuário de 2010, que separara os consulados, embaixadas e demais postos específicos em quatro classes: “A”, “B”, “C” e “D”¹⁷. Os postos diplomáticos possuem três níveis, sendo nenhuma, uma passagem, ou mais de uma passagem, visto que é o âmbito institucional que mais concentra passagens ao longo da trajetória diplomática da elite – com exceção dos postos classe D que mantivemos como *dummy*, pela inexistência de mais de uma passagem para segundos-ministros e baixíssima frequência de mais de uma passagem para embaixadores. Abaixo vê-se o descritivo das variáveis independentes (VI) e suas categorias, conforme o tempo de promoção a segundo ministro e embaixadores.

Tabela 2.3 – Estatística descritiva das VI para o tempo de promoção (VD) dos segundos ministros

Variáveis Independentes	Categorias	Obs	Média da VD	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
Sexo	Feminino	48	23.60417	3.343712	16	33
	Masculino	187	23.12299	3.518134	15	35
Nascimento	Fora do Rio de Jan./RJ	157	23.15924	3.382666	15	35
	Rio de Janeiro/RJ	78	23.34615	3.692136	16	33
Graduação	Não em Direito	166	23.1988	3.264538	15	33
	Direito	69	23.27536	3.981147	15	35
Universidade	Não em Univ. pública	117	23.40171	3.456777	15	33
	Pública	118	23.04237	3.511627	15	35
Pós-Graduação	Não possui	152	23.48684	3.513431	15	33
	Pós-Graduação (Stricto ou Lato sensu)	83	22.73494	3.38967	15	35
Livros ou artigos	Não publicou	190	23.41579	3.335041	16	33
	Publicou livros ou artigos	45	22.4	3.979493	15	35
Prêmio Lafayette	Não possui o prêmio	219	23.36073	3.464434	15	35
	Prêmio Lafayette	16	21.3125	3.239727	16	28
Prêmio Rio Branco	Não possui o prêmio	217	23.45161	3.408691	15	35
	Prêmio Rio Branco	18	20.44444	3.221659	16	28
Medalhas ou Condecorações	Não possui medalhas ou condec.	92	23.55435	3.180864	16	33
	Medalhas ou Condecorações	143	23.00699	3.656937	15	35
Presidência da República (PR)	Não passou pela PR	180	23.23333	3.478746	15	33
	Passou pela PR	55	23.18182	3.522893	16	35
Outras instituições nac.	Não possui passagem	185	23.06486	3.52878	15	33
	Possui pass. por outras insts. nac.	50	23.8	3.270149	18	35
ONU	Não passou pela ONU	151	23.54305	3.277672	16	35
	Possui passagem pela ONU	84	22.64286	3.77258	15	33
Outras organizações intern.	Não passou por outras orgs. int.	115	23.75652	3.240618	16	35
	Possui passagem por outras orgs. int.	120	22.70833	3.637794	15	33
Cargo de Confiança (DAS)	Não possui DAS	139	23.85612	3.412596	15	35
	Possuiu DAS	96	22.30208	3.390761	15	33
Postos diplomáticos Classe A	Não possui	31	21.77419	3.88767	15	31
	Passou uma vez	95	23.35789	3.383048	15	31
	Passou mais de uma vez	109	23.51376	3.376429	16	35
Postos diplomáticos Classe B	Não possui	83	22.83133	3.533185	15	33
	Passou uma vez	112	22.96429	3.339441	15	33
	Passou mais de uma vez	40	24.75	3.439961	16	35
Postos diplomáticos Classe C	Não possui	56	21.91071	3.369795	15	31
	Passou uma vez	71	22.08451	2.867286	16	30
	Passou mais de uma vez	108	24.64815	3.388587	15	35
Postos diplomáticos Classe D	Não passou	218	23.19266	3.533844	15	35
	Passou uma vez	17	23.58824	2.785202	19	32

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS (Lopez 2015)

¹⁷ Para a consulta dos postos diplomáticos pertencentes às demais classes, conforme a Portaria nº 534, de 31 de agosto de 2010, disponível em: <www.asof.org.br/arquivos_site/c438b8f77d455975e82614f3cd786c68.pdf>. Os postos diplomáticos que constam com passagens no Anuário de 2010 e não mais existem foram classificados como “NA” e retirados da análise, mas seguem presentes no banco para consulta.

Tabela 2.4 – Estatística descritiva das VI para o tempo de promoção (VD) dos embaixadores

Variáveis Independentes	Categorias	Obs	Média da VD	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
Sexo	Feminino	24	29.375	2.16318	25	33
	Masculino	162	28.87654	3.699531	20	43
Nascimento	Fora do Rio de Jan./RJ	100	28.88	2.941449	20	37
	Rio de Janeiro/RJ	86	29.01163	4.143014	20	43
Graduação	Não em Direito	92	28.80435	3.677192	20	41
	Direito	94	29.07447	3.411679	20	43
Universidade	Não em Univ. pública	103	28.93204	3.28473	20	37
	Pública	83	28.95181	3.850574	21	43
Pós-Graduação	Não possui	137	29.0073	3.659187	20	43
	Pós-Graduação (Stricto ou Lato sensu)	49	28.7551	3.205013	21	39
Livros ou artigos	Não publicou	122	29.2623	3.401029	21	43
	Publicou livros ou artigos	64	28.32813	3.737645	20	41
Prêmio Lafayette	Não possui o prêmio	168	29.18452	3.456557	21	43
	Prêmio Lafayette	18	26.66667	3.580996	20	32
Prêmio Rio Branco	Não possui o prêmio	168	29.17262	3.383647	21	43
	Prêmio Rio Branco	18	26.77778	4.277926	20	39
Medalhas ou Condecorações	Não possui	36	28.55556	3.237675	21	36
	Medalhas ou Condecorações	150	29.03333	3.610976	20	43
Presidência da República (PR)	Não passou pela PR	128	29.57813	3.521832	20	43
	Passou pela PR	58	27.53448	3.174545	20	39
Outras instituições nac.	Não possui passagem	133	28.76692	3.277303	20	39
	Possui pass. por outras insts. nac.	53	29.37736	4.124162	24	43
ONU	Não passou pela ONU	104	29.32692	3.325227	21	39
	Possui passagem pela ONU	82	28.45122	3.755333	20	43
Outras organizações intern.	Não passou por outras orgs. int.	67	29.80597	3.40338	21	39
	Possui passagem por outras orgs. int.	119	28.45378	3.533731	20	43
Cargo de Confiança (DAS)	Não possui DAS	136	28.86765	3.69546	20	43
	Possui DAS	50	29.14	3.097135	23	37
Postos diplomáticos Classe A	Não possui	19	28.63158	3.269565	21	36
	Passou uma vez	47	28.61702	3.80819	23	43
	Passou mais de uma vez	120	29.11667	3.486308	20	41
Postos diplomáticos Classe B	Não possui	75	27.97333	3.408944	20	39
	Passou uma vez	80	28.775	2.907759	23	35
	Passou mais de uma vez	31	31.70968	3.993274	26	43
Postos diplomáticos Classe C	Não possui	43	27.11628	3.009582	20	34
	Passou uma vez	55	28.01818	2.825092	21	34
	Passou mais de uma vez	88	30.40909	3.596411	23	43
Postos diplomáticos Classe D	Não passou	167	28.76048	3.587478	20	43
	Passou uma vez	19	30.52632	2.653476	26	36

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS (Lopez 2015).

Podem-se considerar essas categorias como “tratamentos” político-burocráticos à carreira, ou seja, funcionam como *proxy* institucional para associações com o aumento ou diminuição do tempo médio de promoção. Reitera-se que o objetivo dessa seção, assim como do capítulo de maneira geral, é exploratório e comparativo com o estudo de Cheibub (1989, p. 115) em que se considera que “a relação entre os fatores de composição social, educacional e político-burocráticos, e o tempo de promoção, podem auxiliar a entender as diferenças entre as evoluções, como indicadores dos padrões na carreira”. Entende-se que algumas das variáveis institucionais de interesse, como nomeações para cargos comissionados DAS, passagens pela Presidência da República, pela ONU, e/ou postos diplomáticos classe A, ao longo da subida hierárquica do diplomata, poderiam atuar no sentido de diminuir o tempo médio de promoção.

A seguir apresentamos breves justificativas que embasam as escolhas da segmentação das variáveis institucionais de interesse supracitadas.

Em primeiro lugar, ressalta-se que as nomeações para cargos comissionados DAS constituem as posições administrativas e políticas mais importantes abaixo do ministro e vice-ministro (D'Araújo 2014) e, portanto, é ferramenta fundamental para as dinâmicas políticas internas que operam na Secretaria de Estado (SERE)¹⁸, como ilustra a tabela 2.2. Em segundo, destaca-se que o papel de protagonismo do MRE depende da omissão, autorização ou delegação da Presidência da República para suas atividades em política externa (Lima 2000) desse modo, se faz de crucial importância o patrocínio e a relação com o centro do sistema político nacional. Em terceiro, reforça-se que a Organização das Nações Unidas (ONU) como principal instituição política internacional (Amorim Neto 2011, p. 129) se constitui como um *locus* de interesse sistemático, histórico e presente para a política externa multilateral brasileira (idem; Lima e Hirst 2009). Igualmente para os postos diplomáticos no exterior, as unidades da classe A possuem alta centralidade no sistema internacional quando comparada às demais classes, ainda que as permanências em postos da classe C sejam multiplicadas pelo dobro e da classe D, pelo triplo, para fins de promoção. A despeito desse incentivo institucional, a elite corrente parece não valorizar postos periféricos¹⁹, possivelmente optando pelas repartições pertencentes à classe A por possuírem maior *staff*, orçamento, *status* político, além de localização privilegiada – estão sediados em: Barcelona, Berlim, Berna, Boston, Bruxelas, Buenos Aires, Chicago, Genebra, Haia, Lisboa, Londres, Los Angeles, Madri, Miami, Milão, Nova York, Paris, Roma, São Francisco, Vaticano, Viena e, por último, porém não menos importante, Washington.

Em síntese, temos a mão uma variável dependente que compõe os tempos de promoção em anos à elite ministerial (segundos ministros e embaixadores), ao passo que as independentes se constituem em *dummies* ou categóricas de três níveis, englobando a composição social e os fatores políticos burocráticos. Para tanto, se optou pela análise de variância (Anova) que funciona como múltiplos testes de independência para uma variável resposta quantitativa contínua (Agresti e Finlay 2012). Para esse cálculo, se parte da razão das médias dos quadrados e se objetiva testar o efeito do previsor a partir de duas estimativas da variância, para cada grupo. Após a Anova, efetuou regressões do método de mínimos quadrados ordinários (MQO)

¹⁸ Para o Quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7557.htm>.

¹⁹ Relata a embaixadora em Acra que: “De um modo geral, ainda na atual geração, os funcionários mais destacados da estrutura do Itamaraty nunca passaram por esses postos [C e D], sobretudo na África. A mensagem é de que a África, ou postos menores e de sacrifício, não podem estar no currículo daqueles que esperam fazer uma bela carreira na Chancelaria”. Ver reportagem de agosto de 2012 da *Folha de S.Paulo*, intitulada “Novos postos viram ‘mico’ no Itamaraty”. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/61438-novos-postos-viram-mico-no-itamaraty.shtml>.

para reportar os resultados, tendo em vista que a Anova se constitui em um caso específico de MQO (Agresti e Finlay 2012; Gelman 2005). A próxima e última seção busca analisar diferenças para o tempo médio de promoção da elite do MRE, segundos ministros e embaixadores, comparando tanto as altas hierarquias como as elites de outrora e contemporânea. Dessa maneira e considerando que a análise de variância (Anova) se constitui como modelo apropriado para fins exploratórios (idem), se busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais variáveis explicam as diferenças no tempo de promoção, em média, entre as categorias sociais e as variáveis institucionais dos diplomatas que ascenderam à elite?

2.3 Discussão e resultados

Em relação às variáveis de composição social no estudo de Cheibub (1989, 117), o achado foi de que “diplomatas que fizeram mestrado encontraram recompensa em termos de tempo de promoção (dois anos, em média) para ministro de 2ª classe”. Ademais, relatou-se também correlação positiva entre as primeiras colocações no curso do IRBr, categorizada pelo autor como “classificação no CPCD” – assim o então chamado “Curso de Preparação para a Carreira Diplomática” – e a promoção a primeiro-ministro (embaixador). Para as variáveis político-burocráticas, os resultados de Cheibub (1989, 120) revelaram “ter uma relação significativa com o tempo de promoção aos dois últimos cargos na carreira, o serviço em outras agências públicas tende a influenciar positivamente a carreira dos diplomatas”, visto que “de acordo com o jogo político-burocrático, o MRE é suscetível a demandas de outras organizações públicas” (idem). Entretanto, o autor registra “que não existe qualquer local privilegiado em termos de influência positiva sobre a carreira” (ibidem, 121).

Para os dados contemporâneos e na tabela 2.5 a seguir, os resultados apontam para duas direções. De um lado, destacam-se com significância as passagens por postos diplomáticos das classes B e C. Entre essas classes, quando comparados os que transitaram mais de uma vez com aqueles que nunca transitaram por postos dessas categorias, os segundos ministros que estiveram pela classe B aumentaram em média dois anos, enquanto aqueles que moveram-se pela classe C adicionaram quase três anos, no tempo médio de subida, ao segundo degrau mais alto da carreira – mantida as demais variáveis controladas. De outro, e no sentido da hipótese sugerida pela presente pesquisa, os nomeados para os cargos de confiança DAS no ministério tiveram diminuição, de mais ou menos um ano e meio, em média, quando comparados com os segundos ministros que não receberam nenhuma indicação para cargos DAS – *ceteris paribus*.

Tabela 2.5 – Regressão de MQO (após Anova) para o tempo de promoção dos segundos ministros

	Coef.	Erro padrão	t	P > t	[95% Intervalo de Confiança]	
Sexo (Masculino)	-.4811999	.5319197	-0.90	0.367	-1.529701	.5673009
Nascimento (Rio de Janeiro/RJ)	.2637059	.4367282	0.60	0.547	-.5971569	1.124569
Graduação (Direito)	.0149635	.4594426	0.03	0.974	-.8906731	.9206001
Universidade (Pública)	-.1445657	.431493	-0.34	0.738	-.9951091	.7059777
Pós-Graduação	-.5613295	.4349456	-1.29	0.198	-1.418679	.2960195
Livros ou artigos	-.634079	.5568276	-1.14	0.256	-1.731677	.4635193
Prêmio Lafayette	-.0537969	1.081793	-0.05	0.960	-2.186189	2.078595
Prêmio Rio Branco	-1.541654	1.00146	-1.54	0.125	-3.515697	.4323885
Medalhas	-.0639665	.4332957	-0.15	0.883	-.9180633	.7901303
Presidência da República	.0895314	.5122531	0.17	0.861	-.9202033	1.099266
Outras instituições nac.	.7221507	.5096447	1.42	0.158	-.2824424	1.726744
ONU	-.2146532	.6189055	-0.35	0.729	-1.434617	1.005311
Outras organizações intern.	.4237593	.6251029	0.68	0.499	-.8084209	1.655939
Cargo de Confiança (DAS)	-1.492591	.4239314	-3.52	0.001	-2.328229	-.6569528
Postos diplomáticos Classe A						
1 passagem	.5395364	.671669	0.80	0.423	-.7844333	1.863506
>1 passagens	1.116648	.6933615	1.61	0.109	-.2500817	2.483377
Postos diplomáticos Classe B						
1 passagem	.6018939	.475916	1.26	0.207	-.3362145	1.540002
>1 passagens	2.108707	.6228399	3.39	0.001	.8809877	3.336427
Postos diplomáticos Classe C						
1 passagem	.2312527	.5684441	0.41	0.685	-.8892438	1.351749
>1 passagens	2.838169	.5660384	5.01	0.000	1.722414	3.953923
Postos diplomáticos Classe D	-.9344186	.8282192	-1.13	0.260	-2.566974	.6981373
Const.	21.67223	1.130794	19.17	0.000	19.44324	23.90121
Número de obs. = 235			F (21, 213) = 4.30		Prob > F = 0.0000	
Modelo	R-quadrado = 0.2979		R-quadrado ajustado = 0.2287		Root MSE = 3.0576	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS (Lopez 2015a).

Para o mais alto ranque da hierarquia diplomática, relatamos que os resultados significativos para os embaixadores convergem com duas das variáveis verificadas nos segundos ministros: passagens por postos diplomáticos B e C. Nesse quesito, a diferença nos tempos de ambas as altas hierarquias se aprofunda. Os embaixadores que passaram mais de uma vez por postos da classe B tiveram agregados, ao tempo médio de promoção, quatro anos a mais, ao passo que aqueles que circularam pela classe C acrescentaram um ano e meio para aqueles que tiveram uma passagem, e significativos três anos e meio, em média, para aqueles que possuem mais de uma passagem, quando comparados aos que jamais percorreram postos dessas classes, na trajetória de ascensão ao topo da elite diplomática – mantida as demais variáveis controladas.

Tabela 2.6 – Regressão de MQO (após Anova) para o tempo de promoção dos embaixadores

	Coef.	Erro padrão	t	P > t	[95% Intervalo de Confiança]	
Sexo (Masculino)	-.5312456	.6677352	-0.80	0.427	-1.849712	.7872207
Nascimento (Rio de Janeiro/RJ)	.929926	.4469711	2.08	0.039	.0473662	1.812486
Graduação (Direito)	.307	.4829299	0.64	0.526	-.6465619	1.260562
Universidade (Pública)	-.3411778	.4868597	-0.70	0.484	-1.302499	.6201435
Pós-Graduação	-.0323019	.5495399	-0.06	0.953	-1.117387	1.052784
Livros ou artigos	-.0185191	.5122141	-0.04	0.971	-1.029903	.9928653
Prêmio Lafayette	-1.101248	.9499417	-1.16	0.248	-2.97694	.7744451
Prêmio Rio Branco	-.9538996	.9363068	-1.02	0.310	-2.80267	.8948704
Medalhas	-.051104	.5831914	-0.09	0.930	-1.202635	1.100428
Presidência da República	-.9329242	.5034311	-1.85	0.066	-1.926966	.0611178
Outras instituições nac.	.9369395	.4905425	1.91	0.058	-.0316536	1.905533
ONU	-.7415068	.630572	-1.18	0.241	-1.986593	.5035794
Outras organizações intern.	.053898	.619455	0.09	0.931	-1.169237	1.277033
Cargo de Confiança (DAS)	.3689285	.4992839	0.74	0.461	-.6169248	1.354782
Postos diplomáticos Classe A						
1 passagem	.2736188	.8222851	0.33	0.740	-1.350012	1.897249
>1 passagens	.6612561	.7537096	0.88	0.382	-.8269696	2.149482
Postos diplomáticos Classe B						
1 passagem	.9638593	.4882784	1.97	0.050	-.0002633	1.927982
>1 passagens	4.05279	.6556758	6.18	0.000	2.758136	5.347445
Postos diplomáticos Classe C						
1 passagem	1.582129	.6130918	2.58	0.011	.3715579	2.7927
>1 passagens	3.658637	.5989405	6.11	0.000	2.476008	4.841266
Postos diplomáticos Classe D	1.079237	.7126849	1.51	0.132	-.3279836	2.486458
Const.	25.54801	1.245616	20.51	0.000	23.0885	28.00752
Número de obs. = 186			F (21, 164) = 5.88		Prob > F = 0.0000	
Modelo	R-quadrado = 0.4296		R-quadrado ajustado = 0.3566		Root MSE = 2.8383	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS (Lopez 2015).

Em contraposição ao estudo de Cheibub (1989), as categorias sociais e educacionais não apresentaram diferenças significativas sobre o tempo de promoção para a elite diplomática contemporânea. No mesmo sentido de contraste com o estudo anterior e em relação às variáveis político-burocráticas, não foram as burocracias públicas que impactaram no tempo de promoção como outrora, e sim a própria dinâmica política e institucional interna do MRE – composta pela Secretaria de Estado (SERE) e suas repartições e unidades específicas no exterior²⁰. Nesse aspecto, a diminuição do tempo de ascensão para segundos ministros parece se relacionar com a SERE por meio das nomeações para cargos de confiança DAS. Em direção aos aumentos nos tempos de promoção e para ambas as altas hierarquias, a associação apontou para aqueles com passagens por postos diplomáticos das classes B e/ou C. No gráfico abaixo sintetizamos os resultados discutidos nesta seção (com os coeficientes ao 95% do intervalo de confiança).

²⁰ Para mais sobre a estrutura institucional do MRE, acessar: <www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>.

Figura 2.6 – Quais fatores explicam o tempo de promoção da elite burocrática do MRE?

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS concedida por Lopez (2015).

CAPÍTULO 3: QUAL A ESTRUTURA DE RELACIONAMENTOS POLÍTICOS DO MRE? REDES DA POLÍTICA EXTERNA INSTITUCIONAL BRASILEIRA PELA VIA DA CIRCULAÇÃO DE DIPLOMATAS

“[...] *the world is dynamic and moves at all different levels* (Richard Olsen, The power of the small world phenomenon, TEDxZurich)”

O capítulo objetiva mapear as circulações dos diplomatas ativos em 2010 ao longo de toda a extensão da carreira que se tem registro, e assim construir as redes de relacionamentos institucionais do próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty doravante). Em outras palavras, os resultados das co-participações dos atores por instituições desenham as conexões desses distintos eventos estruturadores de políticas (*policies*) e por se referirem aos domínios políticos (*policy domain*) do ministério, configuram as redes de sua atuação – vulgo suas *policy networks*. Para essas conexões e estruturas de participações burocráticas do MRE e para além dela, utilizaremos o método de análise de redes sociais (ARS) e os resultados de suas projeções são aqui intituladas de redes da política externa institucional brasileira.

Desse modo o capítulo busca responder as seguintes perguntas: Quais seriam as instituições que concentram as conexões mais centrais e estruturalmente equivalentes das redes do Itamaraty? Como se configuram as semelhanças e diferenças dos padrões de relacionamento institucional entre as diferentes hierarquias diplomáticas? E, teriam essas interações associação direta com as prioridades políticas do ministério, logo, das redes de sua política externa institucional? Nas duas seções a seguir relaciono literaturas e teorias, posteriormente pormenorizo os dados e o método, para na parcela conseguinte apresentar e discutir os resultados.

3.1 Análise de política externa e análise de redes

A literatura recente em política externa brasileira (PEB) tem apontado para uma maior pluralização de seus atores (Cason e Power 2009) ou para uma horizontalização e verticalização de seu processo decisório (Pinheiro e Milani 2012), sugerindo que esse domínio político pode ir além da centralização e monopólio do MRE. Outros estudos reiteraram a presença do legislativo em matérias de política exterior (Diniz e Ribeiro 2008) ou mesmo o crescimento de burocracias internacionais em diversos setores do poder executivo federal (Badin e França 2010).

Em paralelo a essas e outras importantes investigações, pesquisas não acessaram o papel dos próprios diplomatas seja em tais internacionalizações das arenas decisórias seja em suas atuações em demais burocracias. Por exemplo e em paralelo a alguns raros estudos de casos, não se observa na literatura, análises sobre os níveis e graus de conflito e/ou cooperação inter-burocráticos, de que modo os relacionamentos inter-institucionais afetam a política exterior, se há ganhos ou perdas de competências e funções institucionais para um ou outro lado, quais políticas públicas derivaram dessas relações, ou como foram desenhadas, formuladas e aplicadas – se uni ou intersetorialmente. Como proponho no presente capítulo, as redes de relacionamentos do MRE – pela via de participação de seus diplomatas por instituições – podem nos sugerir uma via de compreensão empírica do palco dessas interações.

Para tanto, as informações do Anuário 2010 que possui todos os currículos de diplomatas ativos e aposentados nesse ano, permitem que se construam as interdependências dos relacionamentos institucionais do ministério pela via de seus atores. Nesse quesito, a participação inter-organizacional do MRE em redes oferece uma *proxy* de seus relacionamentos prioritários e marginais pois as instituições mais centrais se constituem em canais de *policies* preferencialmente estruturadas e costuradas pelo MRE.

Até o momento da atualização das informações desse banco de dados, se pode afirmar que o Itamaraty seguia com alta capacidade de coordenação, produção e implementação da política externa nacional. Reitera-se que os dados e as redes desenhadas permitem acessar a estrutura institucional dos relacionamentos, mas não o conteúdo transitado, o recurso intercambiado, ou o aperto de mão que sela o acordo negociado pelos atores, nas interações que desenvolveram ao longo de suas trajetórias. Em outras palavras, os achados aqui apresentados oferecem um *output* das redes da política externa institucional do MRE, porém não se alcança efetivamente o *outcome* dessas *policies*. Isso significa que o enfoque sugerido pela pesquisa confere peso a estrutura do quadro relacional e institucional construído pelo Itamaraty, sem descer ou se desdobrar ao nível das ações dos diplomatas e que vieram a reboque de suas atuações nessas mesmas instituições. Esse aspecto, todavia, tem suas vantagens tanto em lançar luz ao nível mais estrutural das (*foreign*) *policy networks* institucionais do ministério quanto é capaz de capturar múltiplas dinâmicas, burocráticas e políticas, que transitaram no meio campo relacional entre indivíduo, ministério e sistemas políticos.

Frente a essas complexas dinâmicas, as ferramentas de análise em política externa (APE) também podem auxiliar, dado sua tradicional e crescente ênfase para a política burocrática com o objetivo de explicar os resultados de política externa (Allison 1971). No

modelo burocrático ou governamental do clássico livro *Essence of Decision*, o papel burocrático, a posição dos atores (políticos e burocratas) e a missão organizacional tem peso para o cálculo decisório do *policymaking* (idem). Nessa chave, os indivíduos por possuírem mandatos de suas instituições, com distintos objetivos pessoais e organizacionais, terminam por configurar disputas por interesses e preferências setoriais de acordo com os objetivos de cada ator e a organização que representa (ibidem). A complexidade desse modelo trouxe consigo limitações e críticas (Krasner 1972; Art 1973; Rosati 1981; Perlmutter 2011), entretanto reforçou a relevância da competição política para a chamada “política burocrática” (*bureaucratic politics*). Essa perspectiva, desde então, passou a fornecer um importante instrumental para examinar a caixa-preta da tomada de decisão em política externa, com casos ilustrativos de sua capacidade explicativa (Jones 2010; Marsh 2013).

Adiciona-se a isso o fato de que o processo decisório não é exclusivamente resultado de disputas, mas também de múltiplos processos de interação entre os atores junto dos mecanismos institucionais, que são componentes fundamentais para explicar como preferências individuais resultam em decisões coletivas e em *policies* (Stein 2006). Os níveis analíticos do ator e suas relações institucionais, portanto estão presentes quando analisamos as redes da política externa, ainda que se mire um campo relacional intermediário dos padrões estruturais construídos entre os agentes do ministério e as instituições. Isto é, uma das vantagens da utilização da APE e da abordagem aqui sugerida é seu caráter interdisciplinar com outras áreas do conhecimento, em que optamos especificamente no diálogo entre a ciência política, a política pública (Hudson 2013) e a análise de redes (Hafner-Burton, Kahler, e Montgomery 2009).

Em pontos de contato comum entre essas áreas, reforçamos que o principal pilar da política, o poder, é essencialmente relacional e os recursos que o alimentam não são construtores unitários mas sim dependentes de uma ampla gama de conexões entre atores e recursos (McClurg e Lazer 2014). A política, portanto, envolve vários processos interdependentes desde a disputa até a delegação e o compromisso, que ocorrem em função da interação dos atores de maneira não atomizada (Huckfeldt 2009), em que um ou mais de um ator busca poder e vantagens a despeito da resistência dos demais (Wu e Knoke 2013).

Isso vale igualmente para o processo de produção de políticas públicas, ou *policymaking*, em que atores para obter recursos que não possuem, tem de estabelecer estratégias de obtenção desses com os demais atores, geralmente cedendo parte de seus próprios recursos para tal (idem). Desse modo, a *policy network* é concebida como uma estrutura de arranjo específica

para o *policymaking*²¹ em que operam as organizações formais (estruturalmente), tal qual um ministério – ou partidos, associações, grupos de interesse etc. (Kenis e Schneider 1991).

Analogamente, um domínio nacional de política pública (*policy domain*) se constitui em um conjunto de atores com preocupações específicas em uma área substantiva, cujas preferências e ações desses eventos políticos devem ser considerados por outros participantes de outros domínios de *policies* (Laumann e Knoke 1987). Os participantes ativos de um *policy domain* por sua vez, incluem todas as organizações consequenciais que tem responsabilidade por direcionar, coordenar, ou mesmo controlar a criação e distribuição de domínios de valor que pertencem ao subsistema, ou que se relacionem as externalidades, as quais estão inseridos (idem).

A proposta de pesquisar um ministério específico implica compreender que o *policy domain* desenha as fronteiras de seu subsistema no qual seus componentes e parceiros organizacionais estão interconectados por uma ou mais *policy networks* (Wu e Knoke 2013). Nesse quadro e de um lado, está a institucionalidade ministerial e o jogo político de captação de recursos da burocracia que se relaciona com sua capacidade e as autonomias e interdependências que possui frente aos sistemas políticos nacionais e internacionais. De outro e nesse compasso, há um acumulado das trajetórias dos burocratas do ministério, cujas motivações, objetivos e interesses pessoais e político-burocráticos, interagem com a institucionalidade ministerial.

O método de análise de redes sociais (ARS) é apropriado para capturar essas interações entre um e outro nível, pois nessa ferramenta está presente a dualidade entre indivíduos e instituições (Breiger e Mohr 2004) o que permite analisar esse meio de campo de interdependência relacional. Dessa maneira, o capítulo se concentra no *meso-level* (Wu e Knoke 2013) mostrando a estrutura de onde se operam essas relações inter-organizacionais, ou seja, das instituições de co-participação diplomática que forjam e emergem as conexões do *policy domain* ministerial.

Teoricamente a ARS tem entre seus fundamentos que (i) os atores e seus comportamentos são mutuamente dependentes, (ii) as conexões entre os atores são canais de transmissões materiais e não-materiais, e (iii) a persistência dos padrões entre os atores criam

²¹ Conforme Kenis e Schneider (1991, 41) uma *policy network* é descrita por seus atores (públicos e privados), as conexões que servem como canais de comunicação e intercâmbio (de recursos vários e de *policy*) e por fim, as fronteiras, que não são determinadas por instituições formais mas sim por resultados de processos de reconhecimentos mútuos dependentes de relevâncias funcionais e permeabilidade estrutural.

estruturas que definem, possibilitam ou restringem os comportamentos dos próprios atores (Hafner-Burton, Kahler, e Montgomery 2009). Nesse sentido, as participações de diplomatas por distintas e diversas instituições podem, em última instância, revelar maiores ou menores centralidades das atividades organizacionais e relacionais do MRE tendo em vista que o ministério hierarquiza seus relacionamentos institucionais preferenciais pela via da interações de seus atores. E o sentido inverso dessa interação é igualmente válido, ou seja, os diplomatas também possuem relativa discricionariedade no desenho e ao longo de suas carreiras, ainda que sua autonomia seja limitada institucionalmente e/ou constrangida politicamente pelas demandas ministeriais.

A força da ARS reside exatamente nesse ponto médio relacional da relação agente-estrutura e sua técnica tem como objetivo levantar padrões para essa via de mão dupla em que os atores moldam a instituição e são também moldados por ela. Pressupõe-se, portanto, que os âmbitos institucionais com posicionamentos privilegiados nas redes possibilitem participações e influências mútuas mais intensas nesses inter-eventos de *policies* (Laumann, Knoke, e Kim 1987, 276–77) – seja qual for os recursos que aí transitam do ponto de vista material ou não (sejam informacionais, financeiros, culturais, simbólicos etc.).

Em outras palavras, as relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis, influenciam os resultados da política e impactam de maneira importante as dinâmicas de poder no interior do Estado (Marques 2006) e também entre Estados. Isto é, a movimentação de pessoas entre instituições gera consequências relevantes para a coordenação de políticas, a disseminação de informações e a estabilidade na produção de políticas (Marques 2017).

3.2 Redes, burocratas e burocracias

Na ciência política, a análise de relacionamento entre agentes políticos (indivíduos, instituições ou Estados) por meio da utilização de ARS tem aumentado na literatura internacional (Ward, Stovel, e Sacks 2011; McClurg e Lazer 2014). Sua utilização e reconhecimento como um ferramental importante ou complementar na explicação das relações internacionais (idem) também tem sido reforçado por autores da área (Hafner-Burton, Kahler, e Montgomery 2009).

As teorias de ARS possuem tipicamente três pressupostos sobre a mútua influência dos atores: (i) que a estrutura social de qualquer sistema complexo consiste em padrões estáveis de repetidas interações conectando um ator ao outro; (ii) que essas relações sociais são a unidade de análise primária e exploratória, ao invés dos atributos e características individuais dos atores; e (iii) que as percepções, atitudes e ações dos atores são moldadas pelas estruturas múltiplas de rede aos quais estão inseridos, e em troca, seus comportamentos podem mudar as estruturas da rede (Knoke 2001, 63–64). As *political networks* se constituem então em um *subset* das redes sociais, em que as relações primárias entre os atores envolvem inequidades de poder, sendo que essas assimetrias de poder político nas instituições dentro do Estado raramente dependem da força coercitiva pura e simples, mas sim geralmente se fundam no poder legítimo de posse da autoridade de comando, além da expectativa de *compliance*, mediante o endereçamento de ordens aos demais atores (Wu e Knoke 2013, 154).

Soma-se que em toda *policy network* tem dois pressupostos fundacionais, um é de que os atores são racionais e estão dispostos a intercambiar recursos – se assim se beneficiarem –, e o outro é que todo intercambio em *policy* envolve desequilíbrios de poder, e toda mudança de *policy* também resulta em algum desequilíbrio (idem, 158). Nesse aspecto reforça-se que há ganhos na utilização da ARS, ao se permitir integrar os atores em seus contextos relacionais específicos sem necessariamente abandonar os pressupostos ligados à sua racionalidade (Marques 2006). Ainda que essa *rationale* ganhe contornos distintos na literatura de ARS quando comparada a sua praxe na ciência política e na economia (idem), tal abordagem se aproxima teoricamente da vertente neo-institucionalista especialmente entre os estudos que enfatizam poder e influência de grupos em ambientes organizacionais (Lopes e Baldi 2009)²².

A produção acadêmica brasileira igualmente tem se utilizado da análise de redes em estudos sobre burocracias. Cepik e Möller (2017) por exemplo, compararam as organizações de inteligência dos países dos BRICS se utilizando de medidas de centralidade. Os resultados apresentados por esses autores mostram que os presidentes russo e brasileiro possuem maior autoridade sobre os sistemas de inteligência; que a ABIN possui alto controle de fluxo de informação; a Rússia apresenta maior vulnerabilidade e resiliência ao risco organizacional; e por fim, a China se mostra como o país com o maior risco de unilateralmente reter informações.

²² Conforme Lopes e Baldi (2009, 1027): “[...] a teoria institucional rejeita a premissa de que fenômenos organizacionais são produtos de escolha racional baseada em considerações técnicas. Com isso as redes podem ser analisadas não somente a partir das motivações de dirigentes ou lideranças organizacionais, mas também a partir de combinações de pressões institucionais e forças externas às organizações, incluindo o próprio Estado”.

Já Olivieri (2007) explorou os padrões de indicação, técnicas e políticas, nas nomeações dos diretores do Banco Central (BC) e concluiu que os diretores de política econômica são recrutados majoritariamente fora do Banco, enquanto os diretores de fiscalização advêm, em maioria, do corpo burocrático do próprio BC. Diante desse mesmo objeto, Perissinotto et al. (2017) mapearam as carreiras dos diretores e presidentes do BC e revelaram que: a maioria se constrói de maneira mista entre o setor público e o privado; esses atores possuem formações econômicas universitárias concentradas na USP, FGV-RJ e PUC-RJ; além de ressaltarem suas conexões com o mercado, principalmente o setor financeiro.

Por meio de entrevistas em cascata, Baird (2016) analisa a intensa circulação público-privada nas diretorias da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), e constata não apenas como setores do empresariado assumem determinadas diretorias na ANS, como miram controlar sistematicamente a Diope – diretoria responsável pela regulação do mercado de saúde. Já em pesquisa voltada para a burocracia ao nível de rua, Lotta (2018) em entrevistas com agentes comunitários de saúde que atuam em diferentes unidades básicas, constatou que suas redes ainda que concentradas onde residem, se expandem conforme o tempo de carreira dos agentes, aspecto que incrementa tanto vínculos profissionais quanto sobrepõe outras esferas de sociabilidade – e que impactam e se relacionam a entrega de serviço público e a efetivação de direitos, de modo particular as comunidades pesquisadas.

Já Marques (2017) pesquisou a migração de ocupantes de cargos de alto escalão do poder executivo municipal de São Paulo e verificou que as redes de burocratas se associam a ideologias, setores de políticas, escalas e técnicas de especialização distintas, ao longo dos governos. O autor identificou que a rede conecta entre si governos com afinidades político-partidárias principalmente do campo da direita – a esquerda e o centro se conectam entre si, e com os demais, mas sem um padrão claro. Em termos setoriais, observa o autor que as agências de gestão e articulação política são as mais centrais na rede, enquanto as agências da área social estão na periferia.

Em relação a literatura internacional, o trabalho seminal de Laumann e Knoke (1987) mostrou que organizações e não indivíduos, são os principais atores nas decisões de política pública de energia e saúde. O livro revela a existência de redes inter-organizacionais similares de influência nesses domínios, com um alto número de atores privados, assim como instituições públicas, sendo que os atores dessas últimas instancias ocupavam posições mais centrais em ambas as redes, mas com alta indefinição da separação público-privado. Um estudo posterior comparando EUA, Alemanha e Japão encontrou resultados similares dessa pesquisa prévia

(Knoke et al. 1996), e ambos os trabalhos de modo geral atestaram que políticos e burocratas ocupavam posições centrais na rede, junto de grupos de interesse chave, para a política pública em questão.

3.3 Dados, desenho de pesquisa e o MRE

As construções das redes são feitas com base em um banco original elaborado pelo autor que tem como fonte o Anuário de Pessoal do MRE Diplomatas 2010. Nele constam os currículos de todos os diplomatas ativos (n=1466) e aposentados (n=18) nesse ano no ministério e toda a base foi considerada – o banco possui todas as informações a respeito das trajetórias dos diplomatas, desde o momento de sua entrada na carreira até 2010. Para a configuração matricial e análise de trajetória foi utilizado o programa Ucinet (S. Borgatti, Freeman, e Everett 2002), para as demais medidas o *software* Pajek (Batagelj e Mrvar 1996) e para o desenho das redes esse último foi pareado e projetado com o VOSviewer (Eck e Waltman 2009).

Divido as redes de acordo com a hierarquia diplomática do indivíduo, ou seja, agrupo os atores conforme sua posição funcional máxima ocupada no ministério, com base nos últimos registros do Anuário. Essa divisão parte do pressuposto de que as diferentes hierarquias possuem dinâmicas particulares que vão desde o tempo de carreira, autoridade, autonomia e discricionariedade de poder político e burocrático em sua atuação institucional, até as próprias diferenças políticas e administrativas que o ministério possui sobre os mandatos de *policies* que institucionalmente endereça aos agentes desses estratos hierárquicos. Isto é, burocratas ao topo são tidos como tomadores de decisão (Ostrom e Ostrom 1971) ou *policymakers* (Aberbach, Putnam, e Rockman 1981; Huber 2007) que criam ou desenvolvem *policies*, enquanto os do médio escalão as acompanham, e os do baixo escalão são responsáveis por implementá-las, ou supervisionam sua implementação (idem).

Nessa esteira, note que há uma cadeia de comando sendo que os que estão ao topo dão mais ordens do que a recebem, os do meio escalão dão e recebem ordens, e os do baixo escalão recebem ordens exclusivamente (ibidem), e essa hierarquia rígida é aplicada ao MRE que obedece uma carreira profissional em escada. Isto é, uma vez que o indivíduo é aprovado no Concurso de Admissão a Carreira Diplomática (CACD) ingressa automaticamente no escalão inicial de terceiro secretário e a partir dessa classe – em que procedem segundo e primeiro secretário, conselheiro, e segundo e primeiro ministro (vulgo embaixador) – as promoções ocorrem semestralmente por meio de um complexo sistema de avaliação vertical e horizontal,

e coordenada e deliberada pela elite do ministério. Nesse processo, predominam o critério de merecimento a partir da segunda ascensão funcional ao que se incluem requisitos mínimos de tempo e permanência em âmbitos institucionais ou cargos de confiança, além de cursos no IRBr, para a possibilidade de progressão funcional de seus atores²³. É evidente que estão presentes a institucionalidade do ministério que sistematicamente influencia os desenhos das carreiras individualmente, ao passo que outros processos político-burocráticos, por parte da atuação dos atores, desempenham também um papel importante nesse quadro.

Do ponto de vista macro, a institucionalização do MRE é relatada como um extenso e particular processo de profissionalização e racionalização weberiana (Cheibub 1985) que fora impactado e influenciou o serviço público nacional (Abrucio, Loureiro, e Pacheco 2010), tendo parte significativa dessa trajetória tida como insulada de demandas particularistas e partidárias (Geddes 1996). A esse aspecto inclui-se contemporaneamente um baixíssimo percentual de indicações a cargos de confiança para atores de fora da carreira (Lopez 2015b), constituindo-o no ministério civil mais fechado da burocracia federal (Loureiro e Abrucio 1999) aspecto esse que se associa a uma alta autonomia e capacidades burocráticas (Bersch, Praça, e Taylor 2017). O caráter weberiano do MRE (Cheibub 1985; 1989) corroboram as altas manutenções dos perfis sociais de seus atores em paralelo as poucas alterações nos padrões de promoção da elite diplomática (idem; Lima e Oliveira, 2018), elementos esses que sugerem que conformismos institucionais também podem se relacionar a inflexibilidade e resistência a mudança das organizações públicas (Evans e Rauch 1999; Jreisat 2002).

Essa inércia e resiliência, resultado de sua institucionalização paulatina e conservadora, histórica e burocraticamente fechada, se constituem em vantagens enquanto objeto de pesquisa pois a baixa variação da composição burocrática do ministério no tempo, conjuntamente as lentas dinâmicas de alterações na carreira e das linhas gerais de política externa, permitem construir um retrato mais fiel dos padrões dos relacionamentos institucionais dessa burocracia. Isso porque não apenas indivíduos em posições de autoridade tem importância na tomada de decisão (Hudson 2013), como os processos organizacionais igualmente desempenham papel explicativo significativo na análise de política externa (Allison 1971; Jones 2010; Marsh 2013).

²³ As regras de promoção estão disponíveis no link do Sindicato de Servidores do Itamaraty: www.sinditamaraty.org.br/anexos/-01_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASIL%20-%20FINAL.doc

Cabem duas considerações a respeito dos padrões de relacionamento institucional dos atores. Uma já supracitada, se refere a divisão das redes conforme a hierarquia funcional ocupada pelo burocrata. A outra seria a respeito das trajetórias individuais, que variam em um *continuum* da participação institucional do ator (Laumann, Knoke, e Kim 1987, 288). Nesse aspecto e em um polo, os eventos políticos ou participações por instituições podem ser entendidos como independentes um do outro, isto é, a participação de atores em uma instituição pode ser aleatória em relação a participação deles em uma segunda, e assim sucessivamente. No outro polo, esses eventos políticos podem ser completamente dependentes um do outro, tanto no sentido causal em que o evento imediatamente anterior é condição necessária e suficiente para o evento subsequente, quanto no sentido estratégico de que a preferência de um ator para a participação em um segundo evento pode ser constrangido pelo comportamento relacionado ao primeiro (idem, 289). Ainda que esses adendos sejam essenciais, a preocupação fundamental do capítulo não é com a interdependência temporal, tampouco com a modelagem em cadeia desses eventos políticos, mas sim e em que medida os atores participaram ou não participaram de eventos institucionais e como a estrutura das co-ocorrências desses relacionamentos se configura.

Desse modo essa mensuração tem como base as passagens por instituições em díade do ator – ou seja, as co-participações institucionais dos diplomatas – desenhando relacionamentos posicionais e estruturais mais amplos ao examinar todas as díades possíveis – mirando, portanto, mais ou menos um ponto médio do *continuum* teórico de participação (Laumann, Knoke, e Kim 1987). Como supra pontuado, há uma elevada complexidade nessa dinâmica que envolve a discricionariedade individual e sua atuação institucional, a capacidade burocrática ministerial – tanto no sentido de controlar, incentivar e constranger seus atores, quanto a seu nível externo, com sua autonomia e limitação política relativa frente as suas necessidades e as demandas dos sistemas políticos.

Com a finalidade de capturar os padrões dos jogos-políticos burocráticos que ocorrem nesse meio campo relacional, utilizamos como objeto de análise apenas os diplomatas que passaram no mínimo por duas instituições, externas a Secretaria de Estado (SERE), no decorrer dos seus registros de carreira – vis-à-vis a configuração das redes em co-participações. Consequentemente os terceiros secretários (n=264) foram desconsiderados, tendo em vista que a quase totalidade desse grupo não possuía mais de uma passagem por instituições desde seu

ingresso profissional²⁴ – pois os primeiros anos na carreira são sobretudo dedicados a formação diplomática no Instituto Rio Branco. Para os segundos secretários (n=226), 86 passaram por no mínimo duas instituições, para os primeiros secretários (n=256) temos 215 atores, entre os conselheiros (n=302) se alcançaram 300 diplomatas, para os segundos ministros (n=240) foram 226 indivíduos que obedeceram aos quesitos sugeridos e para o topo da carreira (n=196) se chegou em 185 embaixadores com duas ou mais passagens institucionais. Por conseguinte e frente a um subtotal de 1220 indivíduos (descontados os terceiros secretários), entre ativos e aposentados do Anuário de Diplomatas 2010 e sob os critérios propostos e seus respectivos *missings*, a amostra analisada atingiu 1012 atores, equivalente a 82,95% desse *subset*, ou 68,19% do total do banco.

Faz-se também fundamental ressaltar que a estrutura burocrática do MRE é dividida basicamente entre a Secretaria de Estado (SERE) e suas repartições no exterior²⁵. Como o objetivo da investigação é observar o relacionamento institucional do ministério, se desconsidera seu trânsito junto a SERE. Reitera-se que essa é a base que o diplomata frequentemente retorna, uma vez que é removido ao exterior ou mesmo transferido ou emprestado para outra instituição. Dessa maneira, a pesquisa leva em consideração os relacionamentos institucionais exógenos a SERE, isto é, uma vez que o diplomata se desloca seja para repartições do MRE no exterior – como consulados e embaixadas ou demais unidades específicas –, seja para outras instituições políticas nacionais – para assessorias em outros ministérios, prefeituras, congresso etc. –, ou para organismos internacionais – via missões diplomáticas ou demais serviços –, a pesquisa se utiliza desses eventos para construir a análise de relacionamento institucional dos burocratas, agrupando-os de acordo com sua hierarquia e seus respectivos eventos institucionais – agregados tal como se especifica a seguir.

Cabe salientar que as repartições no exterior são classificadas oficialmente pelo ministério da seguinte forma: (i) missões diplomáticas permanentes – que envolvem embaixadas, delegações permanentes e missões junto a organismos internacionais –, (ii) consulados, e (iii) unidades específicas – destinadas a atividades administrativas, técnicas, culturais ou de gestão de recursos financeiros. Em relação as missões junto a organismos internacionais e demais serviços prestados a organismos internacionais – sejam formais ou informais –, estes estão classificados nas redes de acordo com a sigla do organismo do qual a

²⁴ Apenas 3 terceiros-secretários tiveram mais de uma passagem – sendo que 56 tiveram uma passagem –, de um total de 264 registrados na base Diplomatas 2010.

²⁵ Conforme o Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. Para mais acessar: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>>

missão diplomática presta serviço mais sistematicamente, ou mesmo conforme o registro de participação do diplomata em algum programa ou assessoria às burocracias de determinada organização internacional, tal como consta no Anuário. Para as instituições nacionais, optamos por agrupá-las em nove categorias: (i) “Ministérios” que compõe serviços, assessorias e cargos ocupados em algum outro ministério, exceto o próprio MRE, ou às burocracias não autárquicas incluídas ou pertencentes ao guarda-chuva institucional desses respectivos ministérios; (ii) “Legislativo Federal” agrega assessoria ou serviços prestados a burocracia do Senado e/ou a Câmara Federal, ou a assessoramentos a políticos eleitos pertencentes a alguma dessas casas; (iii) “Executivo Estadual” envolve igualmente prestação de serviços aos governos, políticos profissionais, secretarias e/ou burocracias do âmbito estadual; (iv) “Executivo Municipal” o mesmo dos pontos anteriores mas relacionado ao poder executivo no âmbito municipal; (v) “Exército” abrange assessorias e demais apoios às instituições maiores do exército e escolas superiores militares; (vi) “Agencia” agrupa serviços oferecidos às agências autárquicas nacionais; (vii) “Judiciário Federal” se relaciona as assessorias e prestação de serviços ao STJ, STF e TSE; a (viii) “AGU” que por ser uma instituição de função essencial à justiça, foi reservada uma categoria exclusiva; e, (ix) por último porém não menos importante, a “Presidência da República” que aglomera os serviços prestados seja ao presidente ou vice-presidente, seja a algum setor da própria burocracia presidencial em si.

É importante reiterar que as embaixadas, consulados e unidades específicas no exterior são referidas nas redes de acordo com o nome das cidades onde que estão situados esses postos diplomáticos – sem especificar sua natureza, isto é, se é consulado, embaixada ou unidade específica. Igualmente para os organismos internacionais não se especifica na rede se é uma missão diplomática, assessoria a alguma burocracia da organização ou prestação de apoio a determinada iniciativa. De maneira similar para as instituições nacionais também não está especificada a natureza do serviço prestado, se o diplomata foi emprestado ou transferido temporariamente, assim cita-se apenas a categoria supracitada.

Note nesse aspecto que a natureza dos dados do banco se constitui como de tipo “afiliações” (pessoa-por-evento), em que se tem o indivíduo e suas participações em determinadas instituições ao longo da trajetória profissional registrada – com o indivíduo na primeira coluna e os eventos institucionais nas demais. Construiu-se dessa maneira uma matriz diplomata-por-instituições, de tipo bipartite, cujas relações ocorrem entre as entidades – mas nunca internamente a essas entidades –, ou seja, o banco está formatado a princípio como uma matriz bimodal (*two-mode*) – referente as diferentes entidades nas linhas e colunas da matriz

(Borgatti e Halgin 2011). Faremos adiante uma transformação nessa matriz, contudo e antes de efetuá-la observe o alcance dos tempos de carreira de acordo com a hierarquia funcional, respectivamente acompanhados pela quantidade média de instituições nas quais os indivíduos analisados participaram.

Tabela 3.1 – Estatísticas descritivas do tempo de carreira (em anos, acima) e análise da trajetória das participações por instituições (rede bimodal, abaixo)

Descritivo das hierarquias		Segundo Secretário	Primeiro Secretário	Conselheiro	Segundo Ministro	Embaixador
Tempo de carreira (Estatística descritiva)	Média do tempo (anos)	5.7906	11.3627	23.89	29.9955	37.9459
	Desvio padrão	3.71362	4.623034	8.309919	6.674327	5.694896
	Mínimo	3	4	10	17	24
	Máximo	26	27	49	47	49
	N (analisado)	86	215	300	226	185
Análise de trajetória (Node-Level Trajectory Measures)	Média das passagens por instituições	2.174	2.716	5.557	6.655	7.703
	Desvio padrão	0.685	1.173	2.750	2.445	2.250
	Máximo (de passagens por instituições)	4	9	16	16	15
	N (analisado)	86	215	300	226	185

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário de Diplomatas 2010. Para o tempo de carreira se utilizou o software Stata e para a análise de trajetória o Ucinet (> Network > Trajectories).

Esses resultados são importantes pois as redes se desenham com base na concatenação das passagens ou participações institucionais dos indivíduos, ao longo do tempo e conforme cada uma das hierarquias. Desse modo observe que na base hierárquica e tal como o capítulo propôs, se tem pouco mais de duas passagens transitadas, em média – ao longo de quase seis anos médios de carreira para os segundos secretários –, ao passo que ao nível mais alto da burocracia se tem uma média de pouco mais de sete instituições percorridas pelos embaixadores – com uma trajetória média de quase 38 anos de carreira. Adiciona-se que não há controle temporal sobre o ano de entrada ou saída das múltiplas instituições transitadas – ou seja não há quaisquer indicações sobre o tempo ou a quantidade de anos dispendido nesses respectivos eventos institucionais –, e sim a análise recai unicamente sobre as co-ocorrências das passagens conforme as trajetórias na carreira, visto que o objeto de investigação se direciona exclusivamente para o relacionamento institucional acumulado e co-participação estrutural dos atores.

Tendo em vista esse objetivo e para fins de análise dos relacionamentos institucionais, transformamos a matriz de afiliação bimodal acima para o tipo de co-afiliação unimodal (*one-*

mode) para o evento institucional. A partir dessa conversão, a matriz retangular e assimétrica diplomata-por-instituição anterior, se torna uma matriz quadrada e simétrica instituição-por-instituição, fornecendo um par de instituições que no mínimo um diplomata co-participou – o que possibilita a contagem de eventos institucionais co-participados pelos atores do ministério. A transformação, portanto, conecta um dos tipos de nós, no caso as instituições, com base na soma dos produtos cruzados²⁶ (para a coluna instituições), tal qual uma tabela de contingência como ilustra-se abaixo.

Tabela 3.2 – Relações de co-participação dos diplomatas em instituições

		Instituição j		
		Participação = 1	Não participação = 0	
Instituição i	Participação = 1	a	b	$a + b$
	Não participação = 0	c	d	$c + d$
		$a + c$	$b + d$	n

Nota: Baseado em Laumann et.al. (1987, 290) e Borgatti e Halgin (2011).

Note que a quantidade de a dá o número de vezes que esse par de instituições foi co-atendida por um ou mais diplomatas. Já $a + b$ fornece a quantidade total de diplomatas que transitaram pela instituição i , e $a + c$ nos diz sobre a quantidade desse valor correspondente para a instituição j . A quantidade n é simplesmente o número de diplomatas – o número de linhas da matriz bimodal. Perceba que nessa transformação que a natureza dos dados de co-afiliação nada mais é do que a contagem de co-ocorrências ou co-participações em um par de instituições por diplomatas (*overlaps*), em um quadrante, mediante a co-ausência (*co-absent*) nos demais quadrantes. Em outras palavras, a transformação unimodal resulta em uma estrutura

²⁶ Podemos considerar a matriz de afiliação (*two-mode*) como direta que possui dois tipos de vértices, um representando o diplomata e o outro as instituições aos quais ele ou ela participaram. Nesse aspecto, há conexões entre nós de tipos diferentes, no caso, cada diplomata está conectado as várias instituições as quais o mesmo ator participou. Essa, portanto, é uma matriz adjacente e bipartite, e se n é o número de indivíduos e g o número de grupos institucionais, temos uma matriz A , $n \times g$, chamada de *incidence matrix*, retangular e não simétrica, dado que:

(3.1) $A_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{se o ator } i \text{ participou da instituição } j \\ 0 & \text{se o ator } i \text{ não participou da instituição } j \end{cases}$. Para fins de análise, a convertamos para uma matriz de co-afiliação (indireta), que representa a co-participação de diplomatas em g -instituições, ou em outras palavras, para os vértices que representam os eventos institucionais (nas colunas), teremos duas instituições conectadas, no caso de um ou mais diplomatas terem participado de ambas – logo resultando em sua co-participação institucional. Visto a matriz adjacente em (3.1), podemos notar que $A_{ki}A_{kj}$ terá produto 1, se e somente se, i e j , ambos pertencem ao mesmo grupo institucional k da matriz bipartite, e assumirá o valor de 0 em caso contrário. Assim para o número total de grupos que ambos i e j pertencem, temos: (3.2) $C_{ij} = \sum_{k=1}^g A_{ki}A_{kj} = \sum_{k=1}^g A_{ik}A_{kj}^T$, onde A_{kj}^T é o elemento da transposta A^T de A . Podemos definir a matriz de co-afiliação C , como sendo uma matriz $g \times g$, com elementos C_{ij} , que então é dada pela matriz simétrica $C = AA^T$. Quando formamos uma matriz *one-mode* a projeção é de que todos os nós estarão ligados uns aos outros – sob a forma de *cliques* que no jargão da literatura de ARS significa que em um subgrupo de atores, todo ator é adjacente a todo ator desse subgrupo, de modo que é impossível adicionar mais atores ao *clique* sem violar essa condição. Assim a projeção é, em geral, da união de um número de *cliques*, um para cada grupo da matriz original bipartite, resultando em instituições co-atendidas por diplomatas (Newman 2010, p. 124-6).

em que as instituições ao centro possuem maiores co-participações institucionais dos burocratas e nos seus arredores outros eventos constam com menores co-ocorrências, chegando até as instituições menos frequentes e consequentemente mais periféricas na rede – ou mais co-ausentes nos trânsitos diplomáticos.

Reitera-se que a contagem de co-participações não será normalizada – e a matriz constitui-se como valorada ou *valued data* – pois assumiremos “*co-affiliation as opportunity*” (Borgatti e Halgin 2011), o que significa que as co-ocorrências por instituições podem ser interpretadas como oportunidades de interação, fluxo de informações, recursos, bens, serviços, *policies* (idem), logo próprios da rede de relacionamentos políticos e institucionais do MRE. Em suma e de maneira simplificada, as redes cruas ilustram a frequência dos eventos políticos conectados com base nos padrões de co-participações institucionais dos atores do ministério.

Para verificarmos a macroestrutura da rede, a medida mais simples intitulada de grau (*degree*), ou por vezes chamada de grau de centralidade (*centrality degree*) que na literatura de ARS resulta do número de conexões que um nó possui²⁷. Nós com altos graus tendem a possuir mais conexões com maior acesso à informação ou prestígio – e mais influentes – do que aqueles menos conectados na rede (Newman 2010, 169) – lógica que igualmente se aplica as organizações (Borgatti, Everett, e Johnson 2013). Isso porque se assumirmos que existem fluxos por esses nós, essa medida se constitui em um índice de exposição, e se andarmos aleatoriamente pela rede a probabilidade de chegarmos em um nó particular é proporcional ao seu grau (idem). Note abaixo que ao aplicarmos a partição para a medida de grau, não somente as redes se configuram na forma de centro-periferia, como a complexidade da centralidade das instituições co-participadas aumenta, ao compararmos os níveis hierárquicos baixos e médios na figura abaixo (3.1) e a alta elite ministerial na figura seguinte (3.2).

²⁷ Para uma rede indireta de n atores e denotando o grau do ator i como k_i , temos em uma matriz adjacente: (3.3) $k_i = \sum_{j=1}^n A_{ij}$. Considerando que a rede é indireta e as conexões institucionais possuem duas pontas (co-participação), se há m laços no total então temos $2m$, cujo número serve igualmente para a soma dos graus de todos os atores, portanto: (3.4) $2m = \sum_{i=1}^n k_i$.

Figura 3.1 – Matrizes com partição para grau de centralidade da base e escalão intermediário

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek: Netw. > Matrix > Partition (degree) > Structural

Figura 3.2 – Matrizes com partição para grau de centralidade da elite ministerial

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek: Netw. > Matrix > Partition. (degree) > Structural

Perceba que a medida de grau se associa a conectividade da rede que por sua vez corresponde a chamada coesão da rede. A medida mais simples para se medir a coesão é a densidade, contudo como a densidade varia de acordo com o tamanho dos grupos, a média do grau se mostra mais intuitiva e simples para vias de comparação (ibidem) e é mensurada por meio da média do número de conexões que cada nó (instituição) possui²⁸. Observe abaixo que os secretariados apresentam as menores médias enquanto os conselheiros e segundos ministros apresentam as maiores médias de grau, inclusive com conexões médias acima dos valores dos

²⁸ Considerando que a média de grau c de um ator em uma rede indireta é (3.5) $c = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n k_i$, basta combinarmos essa formula a soma de todos os graus da rede que temos: (3.6) $c = \frac{2m}{n}$.

embaixadores – que, entretanto, é o grupo funcional que possui a maior quantidade de instituições transitadas.

Tabela 3.3 – Média e mediana do grau das redes, por hierarquia

	Segundo Sec.	Primeiro Sec.	Conselheiro	Segundo Ministro	Embaixador
Média	5.7412	17.2403	76.6947	68.0628	59.8863
Mediana	4.0000	14.0000	74.0000	56.0000	42.0000
Mínima	0	2	6	8	8
Máxima	30	74	226	266	324
Desvio-padrão	5.5118	14.5319	48.6437	51.3030	54.5926
N (instituições)	85	129	190	191	211

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek > Vector > Centrality > Degree.

3.4 Discussão e resultados

Reitero que nessas relações estão teoricamente presentes tanto a agência dos diplomatas em suas circulações institucionais – que desenham seu desenvolvimento profissional e atuação político-burocrática no decorrer em suas carreiras –, quanto tais conexões mais amplas constroem os relacionamentos institucionais estabelecidos pelo próprio MRE – e que potencializam ou constroem em alguma medida o comportamento dos atores que pertencem a sua burocracia, tendo em vista as necessidades e respostas sistêmicas do ministério. Essas interações constroem redes capazes de desenhar vias de mão dupla do *policy domain* do Itamaraty, o que chamamos de sua política externa institucional, compondo de maneira mais geral as redes de sua *policy network*.

Nesse sentido e de um lado, burocratas análogos ao tipo weberiano tal como são classificados os diplomatas (Cheibub 1985), podem atuar estratégica e politicamente em busca de legitimidade por não possuírem mandatos eletivos (Huber 2007) além de estarem sujeitos a outras múltiplas pressões individuais e coletivas, profissionais e políticas, que possuem e desenvolvem ao longo de suas carreiras (Dunleavy 1991) – *pari passu* seus mandatos burocráticos e setoriais (Allison 1971). De outro estão as estruturas de conexões que configuram os relacionamentos estabelecidos pelo MRE, em que as burocracias *per se* tanto agem sob forças exógenas quanto possuem margem para iniciativa própria, isto é, a burocracia e o ambiente político estão em constante interação (Huber 2007) – dado que um *policy domain* específico se relaciona e leva em consideração as ações de outras áreas substantivas e que são mutuamente acionadas para os eventos de *policies* interseccionados (Laumann e Knoke 1987).

Evidentemente há um limite de alcance das conclusões que se podem traçar dessas relações mesmo porque não se tem a informação acerca do conteúdo transacional do agente e/ou dos mandatos ministeriais nos atos e eventos de interação institucional – seja a troca de recursos outros como dinheiro, informação, ou intercambio de pessoal especializado (idem), seja influencia, bens ou serviços (Tichy, Tushman, e Fombrun 1979). Por meio do enfoque estrutural aqui adotado se coloca mais peso analítico na forma da rede e ao mapearmos eventos institucionais co-participados, podemos acessar de que modo as instituições – em díade ou pareadas – atraem ou desencorajam a participação dos atores de mesmo nível hierárquico funcional no ministério. A racionalidade analítica dessa abordagem busca padrões de similaridade inter-institucionais que possuem consequências para os modos nos quais atores respondem às participações dentre e entre eventos institucionais (Laumann, Knoke, e Kim 1987, 294) e como o ministério, por sua vez, rege seu ambiente institucional e interage com os sistemas externos a ele (Lopes e Baldi 2009).

3.4.1 Hipóteses

O MRE classifica seus postos no exterior em quatro classes, de A até D, conforme Portaria de 2010 compatível com a data de atualização das informações do Anuário²⁹. Dessa maneira, as embaixadas, consulados e unidades específicas no exterior pertencentes a classe A, estão em: Barcelona, Berlim, Berna, Boston, Bruxelas, Buenos Aires, Chicago, Genebra, Haia, Lisboa, Londres, Los Angeles, Madri, Miami, Milão, Nova York, Paris, Roma, São Francisco, Vaticano, Viena e por último, porém não menos importante, Washington. Nesse aspecto, relata Amorim Neto (2011, 128) que:

“As principais embaixadas são: Estados Unidos (por razões óbvias), Argentina (por ter sido o principal rival e, depois, passar a ser o principal parceiro diplomático brasileiro na América Latina), Portugal (pelos importantes e íntimos laços políticos, culturais e econômicos que tem com o Brasil, e mediar a relação da América Latina com a Europa), Espanha (pelos sólidos laços políticos, culturais e econômicos que tem com o Brasil, e mediar a relação da América Latina com a Europa), França (por ser uma grande potência europeia, e pelos sólidos laços políticos, culturais e econômicos que tem com o Brasil), Reino Unido (por ser uma grande potência europeia e pela importância econômica que já teve no Brasil), Itália (o mesmo que a França), Alemanha (por ser uma grande potência europeia e pela grande importância que tem no Brasil) [...]”.

Sem dúvida que tais embaixadas constituem fundamental prioridade para a política externa institucional brasileira e para o atendimento de cidadãos no exterior e compõe parcela

²⁹ Para consulta dos postos diplomáticos de A até D, ver Portaria de Nº 534 de 31 de Agosto de 2010. Acesso em: <http://www.asof.org.br/arquivos_site/c438b8f77d455975e82614f3cd786c68.pdf>

significativa das unidades pertencentes a classe A. Nesse sentido, a hipótese do trabalho seria de que os postos diplomáticos pertencentes aos países supracitados, seriam mais amplamente priorizados pelas hierarquias e pelo relacionamento institucional do MRE – aos quais e em decrescente importância, citam-se: Estados Unidos, Argentina, Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Itália e Alemanha. Considera-se de um lado que esses países, em geral centrais no sistema internacional, possuem alto interesse político para a atuação burocrática do MRE e logo da participação de seus atores. De outro lado, por serem embaixadas com mais recursos materiais – orçamento, *staff*, informações etc. – e não-materiais – tais quais afinidades simbólicas e culturais (Amorim Neto 2011) –, concedem maiores possibilidades para que se efetivem sua política externa institucional, com base no relacionamento ativo de seus atores em postos diplomáticos chaves para o Itamaraty no exterior (H1).

Para os organismos internacionais, se reforça que a Organização das Nações Unidas (ONU) é a principal organização política internacional (idem) e constitui em fundamental interesse, histórico e presente, para a política externa brasileira (ibidem; Lima e Hirst 2009). Entende-se desse modo que o Itamaraty possui alta preferência no relacionamento com esse organismo, além do envio sistemático e participativo de seus atores junto do sistema ONU. Dessa maneira, se constrói a hipótese de que o relacionamento prioritário nas instâncias que compõe o guarda-chuva institucional da ONU é fundamental para a política externa institucional do MRE dado que essas conexões se constituem em oportunidades várias, desde angariar recursos políticos internacionais até consolidar tratados, estabelecer acordos formais e negociações informais, parcerias e demais gestões multilaterais (H2).

Em relação as instituições nacionais, cabe reiterar que o MRE consiste no braço constitucional, legal e de assessoramento político direto para assuntos diplomáticos e internacionais da Presidência da República. Soma-se ao fato de que o papel de protagonismo institucional do ministério depende da omissão, autorização ou delegação da Presidência para suas atividades em política externa (Lima 2000). Assume-se, portanto, que possuir relacionamento próximo com essa instituição que rege o sistema político nacional (Figueiredo e Limongi 1999) é fundamental para a atuação política do ministério ao nível doméstico, e é igual e politicamente incentivada a participação de seus atores nessa instituição ou junto dela. Dessa maneira e ao contrário dos críticos do modelo burocrático que enfatizavam que Allison (1971) concedia demasiado peso ao papel dos políticos e burocratas em detrimento do presidente, aqui se conjectura a hipótese da participação diplomática lado-a-lado a Presidência da República. Assim e graças a combinação da APE com ARS, teoriza-se que essa relação será

priorizada pela política externa institucional do ministério muito porque é da interação entre chancelaria e presidência que se potencializam oportunidades que vão desde a sobrevida até o protagonismo do ministério no âmbito político doméstico, entre recursos, informações e suportes materiais e não-materiais ao seu *enforcement de policies*, e que também opera ao nível internacional, pelo reforço ou via de apoio diplomático do e ao presidente da república (H3).

3.4.2 Força estrutural da conexão ou laço: As dez maiores centralidades institucionais (*eigenvector*)

Com vistas a verificar as hipóteses e construir as redes, a literatura que trata de *political networks* sugere que a posição de um ator em determinada rede se associa com o poder e influência que esse ator possui, ou seja, quanto maior a centralidade do ator maior seu poder tendo em vista o acesso a instâncias decisórias ou mesmo o controle sobre o fluxo de recursos – caso determinados atores sejam dependentes do ator-focal (Krackhardt 2010; Brass e Krackhardt 2012). Há também aqueles que apontam que a estrutura e a posição de um ator na rede pode ser também um preditor de seu desempenho (Borgatti, Everett, e Johnson 2013).

Em compasso com seções anteriores, observamos que o grau (*degree* ou grau de centralidade) se constitui em pontos de conexão para cada vizinho que um ator possui, no entanto, essa medida não leva em conta se os seus vizinhos são equivalentes, ou em outras palavras, nem todos os vizinhos podem ser populares na rede. Isto é, em muitas circunstâncias a importância do ator é aumentada por possuir conexões com outros atores que também são muito importantes. Esse é o conceito por trás do *eigenvector centrality* e que o faz uma variação do grau de centralidade, no caso, ao invés de conferir um índice para cada vizinho – como a mensuração do grau –, o *eigenvector* concede um *score* para cada ator proporcionalmente a soma dos *scores* dos seus vizinhos³⁰. Nesse aspecto, esse *score* aumenta ao passo que ou um ator tem muitos vizinhos, ou um ator tem vizinhos importantes, ou ambos (Newman 2010, 169–

³⁰ Conforme Newman (2010, 169–70), se assumirmos uma centralidade inicial x_i para cada vértice i , e começando com $x_i = 1$ para todos i 's, podemos calcular x'_i definido como a soma das centralidades dos vizinhos dos i 's: $x'_i = \sum_j A_{ij} x_j$, onde A_{ij} é um elemento da matriz adjacente – também podemos assumir a notação $x' = Ax$, onde x é o vetor de elementos x_i . Repetindo esse processo para melhor estimativa e se temos t etapas, um vetor de centralidade $x(t)$ é dado por $x(t) = A^t x(0)$. Agora, escrevamos $x(0)$ como uma combinação linear dos *eigenvectors* v_i da matriz adjacente, tal que $x(0) = \sum_i c_i v_i$ para algumas opções apropriadas para a constante c_i . Então: $x(t) = A^t \sum_i c_i v_i = \sum_i c_i k_i^t v_i = k_1^t \sum_i c_i \left[\frac{k_i}{k_1} \right]^t v_i$, onde k_i são os *eigenvalues* de A , e k_1 é o maior deles. Desde que $\frac{k_i}{k_1} < 1$ para todo $i \neq 1$, todos os termos nas somas outras que não a primeira caída exponencial, conforme t fica maior assim o limite $t \rightarrow \infty$, e temos $x(t) \rightarrow c_1 k_1^t v_1$. Em outras palavras, o vetor limitante de centralidade é proporcional ao *eigenvector* líder da matriz adjacente. Equivalentemente, podemos dizer que a centralidade x satisfaz $Ax = k_1 x$, que é o *eigenvector centrality* proposto por (Bonacich 1987). Logo, a centralidade de x_i do vértice i é proporcional a soma das centralidades dos vizinhos de i : (3.7) $x_i = k_1^{-1} \sum_j A_{ij} x_j$, que nos dá as propriedades do *eigenvector centrality*. Note também que as centralidades do *eigenvector* de todos os nós são não-negativos (Newman 2010).

71). Soma-se que o *eigenvector* aceita dados valorados e positivos e assim podem ser interpretados como oportunidades, no sentido de que atores centrais tem contatos com os fluxos mais privilegiados ou possuem posições de destaque na coordenação na rede (Borgatti e Halgin 2011).

Destaco a seguir as dez instituições com os maiores *eigenvectors* – que foram respectivamente ampliados e coloridos os centros dos gráficos – e possuem os tamanhos dos atores relacionados aos seus *eigenvalues* conforme cada uma das hierarquias analisadas. Citados em ordem decrescente de seus *scores*, repare para o caso dos segundos secretários que os maiores valores dessa medida de centralidade se destacam para Presidência da República, Buenos Aires, ONU, Pequim, São José, Pretoria, Nova York, Tóquio, Madri e Caracas. Para os primeiros secretários temos também entre as instituições com grandes *eigenvalues* a ONU, a Presidência e Buenos Aires, em paralelo a Londres, Assunção, Washington, Pequim, La Paz, Ministérios e Bogotá.

Figura 3.3 – Centralidade (*eigenvector*) para segundos (esq.) e primeiros secretários (dir.)

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek > Vector > Hubs-authorities.

Para os conselheiros e em comparação aos achados da base ministerial, vê-se que persistem com altos valores de centralidade a ONU, Presidência da República e Buenos Aires, ao passo que a categoria de Ministérios sobe de posição, seguido por Lisboa, Paris, Washington, Montevidéu, Assunção, e Nova York. Quando observamos o segundo mais alto patamar da carreira temos a ONU, a Presidência, Washington, Ministérios e Buenos Aires, junto de Londres, Assunção, Paris, Tóquio e (cidade do) México que figuram entre os altos *eigenvectors*.

Figura 3.4 – Centralidade (*eigenvector*) para conselheiros (esq.) e segundos ministros (dir.).

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek > Vector > Hubs-authorities.

Por fim, para os embaixadores se observa com as maiores centralidades do *eigenvector* a ONU, a Presidência da República, Ministérios, Washington, Paris, Londres, Buenos Aires, Roma, OEA, e Nova York. Desse modo, temos para a mais alta elite uma configuração que mostra em alguma medida um padrão recorrente quando comparado as demais hierarquias, principalmente em relação as quatro primeiras instituições, adicionalmente a Buenos Aires.

Figura 3.5 – Centralidade (*eigenvector*) para embaixadores

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek > Vector > Hubs-authorities.

Reitera-se que para os três primeiros escalões analisados a ONU, a Presidência da República e Buenos Aires, figuram sistematicamente entre os três maiores *eigenvalues*. Igualmente a ONU e a Presidência aparecem nas conexões das hierarquias ao topo do MRE, seguidos por Washington e Ministérios que adquirem crescente relevância conjuntamente a Paris, Buenos Aires e Londres, presentes na elite diplomática. Para esse estrato e em paralelo a

categoria de Ministérios, cabe destacar que Assunção, Tóquio e México para os segundos ministros e a OEA no caso dos embaixadores estão entre os dez resultados mais importantes e vão além das hipóteses levantadas. Nesse aspecto, a base ministerial apresentou relacionamentos ainda mais diversificados tendo nos secretariados Pequim, São José, Pretoria, Tóquio, Caracas, La Paz e Bogotá, além de Assunção, que também figura na hierarquia de conselheiros ao lado de Montevideu, o que mostra o peso da China, da América Central, da África do Sul e Japão, além da evidencia sistemática da América do Sul, para os relacionamentos institucionais e diplomáticos dos estratos médios e baixos do ministério. Abaixo sintetizo os achados da seção.

Tabela 3.4 – *Eigenvector centrality* do escalão baixo e intermediário (acima) e da elite do MRE (abaixo)

Segundo Secretário		Primeiro Secretário		Conselheiro	
Instituições	<i>Eigenvalues</i>	Instituições	<i>Eigenvalues</i>	Instituições	<i>Eigenvalues</i>
Pres. da Rep.	0.4736	ONU	0.4751	ONU	0.3507
Bs. Aires	0.4647	Pres. da Rep.	0.3262	Pres. da Rep.	0.3346
ONU	0.4593	Bs. Aires	0.2754	Bs. Aires	0.2924
Pequim	0.2053	Londres	0.2486	Ministérios	0.2176
São Jose	0.1809	Assunção	0.2430	Lisboa	0.1959
Pretoria	0.1809	Washington	0.2020	Paris	0.1750
Nova York	0.1786	Pequim	0.1745	Washington	0.1749
Tóquio	0.1644	La Paz	0.1703	Montevideu	0.1725
Madri	0.1390	Ministérios	0.1674	Assunção	0.1624
Caracas	0.1257	Bogotá	0.1669	Nova York	0.1520
Média	0.0540	Média	0.0517	Média	0.0492
Desvio-p.	0.0941	Desvio-p.	0.0713	Desvio-p.	0.0533

Segundos Ministros		Embaixadores	
Instituições	<i>Eigenvalues</i>	Instituições	<i>Eigenvalues</i>
ONU	0.3947	ONU	0.4528
Pres. da Rep.	0.3747	Pres. da Rep.	0.4155
Washington	0.3595	Ministérios	0.3867
Ministérios	0.3266	Washington	0.2949
Bs. Aires	0.2178	Paris	0.2066
Londres	0.1973	Londres	0.2044
Assunção	0.1540	Bs. Aires	0.1885
Paris	0.1511	Roma	0.1680
Tóquio	0.1416	OEA	0.1480
México	0.1414	Nova York	0.1310
Média	0.0401	Média	0.0309
Desvio-padrão	0.0602	Desvio-padrão	0.0615

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek > Vector > Hubs-authorities (info).

3.4.3 Força estrutural de agrupamentos: Equivalência estrutural por meio de *hierarchical clustering*

A seção anterior abordou quais instituições possuíam uma alta interconexão estrutural dos laços, vulgo mais contatos mútuos pareados relacionados uns aos outros e entre os atores mais importantes da rede. Vimos que a posição que o ator ocupa na rede corresponde a um particular padrão de suas conexões, sendo que a literatura de ARS sugere que as posições de centralidade têm um forte efeito sobre oportunidades, fluxos, coordenações e acessos.

Contudo, existem outros indicadores que enfatizam aspectos para além da posição e centralidade e a ênfase nessa parcela da pesquisa recai sobre a mensuração da equivalência estrutural que busca responder como arranjos estruturais otimizam essas conexões com base nos atores e seus padrões similares de conexões (Burt 1992). Nesse quesito, a literatura defende que os atores que prosperam são os que possuem redes imediatamente densas e também estão ligados às redes mais distantes, caracterizadas por múltiplos contatos não redundantes – sendo os contatos redundantes aqueles dirigidos aos mesmos atores e que, portanto, levam às mesmas informações e os mesmos benefícios (idem; Lopes e Baldi 2009).

As medidas de coesão e equivalência estrutural buscam exatamente capturar os padrões entre contatos não redundantes, sendo que a primeira métrica se relaciona com a conexão direta, já a equivalência estrutural se refere também a conexão indireta (idem). Para essa última medida, a identificação de atores que possuem padrões similares de conexões em *clusters* por exemplo, sugerem que os atores em um mesmo grupo devem ser homogêneos entre si e heterogêneos entre os demais, com base na estrutura rede. A equivalência estrutural então se baseia na similaridade entre os nós e que, em geral, são equivalentes estruturalmente quando possuem linhas e colunas idênticas, exceto pelas células da diagonal, em uma matriz adjacente (Nooy, Mrvar, e Batagelj 2005).

Para avaliar a equivalência estrutural utilizo a medida de agrupamento hierárquico (ou *hierarchical clustering* o Pajek usa o algoritmo *Ward* como *default*), com base na dissimilaridade para distâncias euclidianas (*d5* no Pajek) que leva em consideração os valores das linhas – ou seja, menores valores são mais homogêneos. Desse modo, a distância (euclidiana) requer equivalência estrutural tanto de *input* e *output* entre os nós, quanto os valores dos laços também devem possuir intensidade comparável (idem).

Feito alguns cortes dentro dos *clusters* para o incremento da similaridade, pode-se notar a seguir que para ambos os secretariados os agrupamentos centrais apresentam igualmente a ONU. Para os segundos secretários a Presidência da República e Buenos Aires estão também nesse grupo, já com os primeiros secretários se destacam e orbitam a ONU, no *cluster* secundário, outros organismos internacionais como ALADI e MERCOSUL.

Figura 3.6 – Densidades de *clustering* hierárquico para segundos (esq.) e primeiros secretários (dir.)

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek > Netw. + Cluster > Dissim. (d5). Desenhado com VosViewer.

Para a hierarquia média e a de ingresso na elite diplomática, a dupla institucional ONU e Presidência da República constam no *cluster* principal de ambos grupos funcionais. No caso dos conselheiros figura também Buenos Aires ao passo que para os segundos ministros Washington e Ministérios destacam-se conjuntamente no agrupamento central.

Figura 3.7 – Densidades de *clustering* hierárquico para conselheiros (esq.) e segundos ministros (dir.)

Fonte: Anuário Diplomatas 2010, elaboração do autor. Utilizado Pajek > Netw. + Cluster > Dissim. (d5). Desenhado com VosViewer.

Para os embaixadores se observa que novamente a ONU e a Presidência mostram equivalência hierárquica ao lado dos demais Ministérios e Washington. Em suma, se nota que a ONU esteve no *cluster* principal em todas as hierarquias analisadas, à medida que Buenos Aires adquiriu destaque para os segundos secretários e conselheiros, além de Washington para a elite ministerial. Ademais, a Presidência foi recorrente nos *clusters* ao longo das hierarquias analisadas – com exceção dos primeiros secretários –, e a categoria de Ministérios esteve igualmente presente nos agrupamentos principais da elite do MRE.

CONCLUSÃO

O primeiro capítulo mostrou com base na literatura de referência que naturezas de recrutamento distintas sugerem ter impactos no comportamento burocrático mas essas influências não são amplas e sim, específicas. Nessa esteira, o objetivo dessa parcela da pesquisa foi observar os efeitos da entrada lateral sobre atitudes e percepções dos burocratas, usando como fonte o survey Capacidades Estatais (Enap 2018). A hipótese de que haveria efeitos sistemáticos da entrada lateral (grupo tratamento), contrafactualmente comparada ao recrutamento por concurso público (grupo controle), sobre as atitudes e percepções dos burocratas, todavia não se confirmou. A técnica de *matching* ao isolar o efeito do tratamento, apontou que ao contrário da expectativa teórica, foram poucos os efeitos encontrados. Avaliadas setenta perguntas que tinham como base os recursos informacionais e interacionais, conhecimentos e habilidades, colaboração intersetorial e interfederativa, e seu contexto organizacional, apenas dez apresentaram efeitos do tratamento sobre o grupo tratado (ATT). Desse modo e ao se manter controles sobre as variáveis de sexo, raça, idade, educação, tempo trabalhado na política pública, maior tempo de experiência dentro e fora do Estado, setor de atuação, e cargo comissionado, os efeitos do tratamento de recrutamento discricionário sobre os burocratas não concursados se deram em pouco mais de 14% dos tópicos avaliados.

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. Para os recursos informacionais, o efeito das indicações se deu sobre a maior utilização de recomendações das conferências e conselhos de políticas públicas, além do uso mais frequente de mídias ou redes sociais. Isso mostra que o tratamento sugere estar relacionado a atividades de maior permeabilidade e contato com a sociedade seja por uma via mais institucional, social e/ou digital. Em relação a esse último aspecto, 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* para o trato administrativo, de gestão de dados, e/ou para a construção de pontes sociais no ambiente digital. Esses foram os achados relacionados as macrodimensões administrativas conforme o enquadramento teórico proposto pelo Enap (2018). Em relação as macrodimensões relacionais, no quesito das habilidades o efeito das entradas laterais apresentaram maior facilidade na coordenação de equipes e mediação de conflitos e interesses, características essas 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 das indicações – que muitas vezes demandam desses atores determinadas habilidades políticas. 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 via rejeição do conflito e/ou a relativização do mesmo, tendo em vista que as entradas laterais compõe parte importante do jogo de disputa e cooperação interburocrático. 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 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. Em paralelo a boa reputação, a capacidade de mobilização de outros atores do sistema político e o apoio legal do ministério indicam dois movimentos relacionais importantes. De um lado, no esforço em estabelecer conexões e trânsitos nos relacionamentos horizontais – conectando a burocracia as outras instituições do sistema político nacional –, e de outro no reforço de suas defesas legais e regimentais, o que mostra tanto um movimento de dentro para fora quanto do incremento e apoio ao seu ferramental jurídico interno. Em suma, os resultados do capítulo sugerem uma relativização da clivagem entre burocracia e política, dado que o recrutamento discricionário e sem vínculo carreirista não apresentou de maneira geral efeitos sistemáticos. Os achados significativos, todavia, pertencem em sua maioria a macrodimensão relacional concentrados a nível constitutivo no fator político, o que significa que o tratamento de entrada lateral atua na zona cinzenta entre a burocracia e a política, sugerindo efeitos com maior nuance de burocratização da política e da politização da burocracia (Aberbach, Putnam, e Rockman 1981).

O segundo capítulo teve como estudo de caso o Ministério das Relações Exteriores, conhecido como o ministério civil mais fechado do executivo federal e o objeto da seção foi mais especificamente sua elite burocrática, composta pelos segundos ministros e embaixadores do Anuário de Diplomatas 2010. Com base na literatura que defende que as promoções são aspectos elementares e prioritários dos interesses profissionais e políticos dos burocratas, essa

parcela da tese teve como objetivo analisar os fatores que explicam os tempos de promoção e compará-los aos achados de Cheibub (1989). Entre categoriais sociais e demais variáveis institucionais, apenas essas últimas se destacaram com significância, em ambas hierarquias do topo. Nesse aspecto, os segundos ministros que estiveram pela classe B aumentaram em média dois anos, enquanto aqueles que se moveram pela classe C adicionaram quase três anos, no tempo médio de subida, ao segundo mais alto grau da carreira – *ceteris paribus*. Em sintonia com esses achados e para o mais alto ranque, os embaixadores que passaram mais de uma vez por postos da classe B tiveram agregados quatro anos a mais, ao passo que aqueles que passaram uma vez por postos C tiveram uma média de um ano e meio, e os que circularam por mais de uma vez nesse nível diplomático acrescentaram três anos e meio, em média, quando comparados aqueles que jamais percorreram postos dessas classes, na trajetória de ascensão ao topo da elite – mantidas as demais variáveis controladas. Já no sentido contrário, mas em consonância com a hipótese sugerida, os segundos ministros que foram nomeados para cargos de confiança DAS sugerem ter nos tempos de promoção à elite uma diminuição de um ano e meio, em média.

Ao comparar esses achados ao de Cheibub (1989) o segundo capítulo apontou que as variáveis institucionais foram as que possuíram mais destaque, e o MRE tem mostrado que recorre aos seus mecanismos institucionais internos para administrar recompensas e punições sobre o aumento ou diminuição do tempo de promoção dos atores que ascendem a elite diplomática. Isto é, parece que não apenas o *modus operandi* em política externa é lento e gradual como também o próprio funcionamento interno dessa tradicional burocracia parece mover-se paulatinamente em direção a transformações, nesse quesito. O recrutamento meritocrático e escalada profissional extensa produz tanto rejeição dos atores em modificar normas internas – o que gera incremento da competência e coerência corporativas (Evans e Rauch 1999) –, quanto conformismo de padronização e rotina do trabalho – também relacionadas a inflexibilidade e resistência de mudança nas organizações públicas (Jreisat 2002). Nesse sentido, as tendências inerciais do curso de ascensão burocrática contemporâneas mostram um padrão ainda mais endógeno das promoções da elite diplomática de 2010, quando comparadas ao que fora evidenciado outrora por Cheibub (1989).

Para o terceiro e último capítulo, envolvendo quase todos os burocratas do MRE, a tese conectou as instituições que esses atores transitaram para desenhar as redes de relacionamento político-institucional do ministério, respectivamente as hierarquias funcionais dos diplomatas. A utilização de um banco de dados original combinado com a literatura de análise de política

externa e de redes, junto as técnicas de projeção dessa última, permitiu analisar a dualidade indivíduo-instituição derivando os modos, padrões, e composições das circulações diplomáticas em redes e que compõe a própria cadeia de conexões das instituições que estruturam as relações políticas do Itamaraty. Esses relacionamentos são canais que estruturam a comunicação, informação e recursos institucionais, de um lado sob o trânsito, carreira e coordenação burocrática dos diplomatas, e de outro, das demandas e respostas políticas sistêmicas do MRE. Isto é, das dinâmicas entre indivíduos e instituições com capacidades e autonomias respectivas – em que um molda relativamente o outro no compasso das interações –, temos como resultado desse meio campo relacional a estrutura das *policy networks* do Itamaraty, aqui intituladas como redes da política externa institucional do ministério. As redes então apresentam oportunidades materiais, de fluxos, controles, acessos e constrangimentos materiais e não-materiais, advindos do conflito e cooperação político-burocráticos e permitem observar sob sua estrutura, quais instituições são priorizadas ou ocupam posições mais privilegiadas do que outras, mediante os padrões de co-participação institucional dos atores do ministério.

Para tanto, no último capítulo utilizo duas métricas. A primeira medida de centralidade (*eigenvector*), mostrou que as interconexões estruturais se equiparam e muito aos padrões encontrados na segunda mensuração calculada, a de equivalência estrutural de agrupamentos (*hierarchical clustering*). Em suma e começando pelos achados coadjuvantes, Buenos Aires apresentou relevância sistemática para a base e para o estrato intermediário da burocracia diplomática, ao passo que Washington e Ministérios aparecem com destaque na elite ministerial. Nesse sentido, do baixo ao alto escalão e dentre as hipóteses sugeridas para os postos diplomáticos, se nota que são enfatizados os relacionamentos regional e continental mediante um paradigma sistemático da política externa institucional brasileira que vai no sentido da aproximação relacional com os vizinhos locais e globais proeminentes, respectivamente a Argentina e os Estados Unidos. Para o relacionamento com os demais Ministérios, visualizado de modo recorrente nos segmentos da elite e se constituindo em um achado que vai além das hipóteses levantadas, fica em aberto investigar de que modo esse intercambio horizontal se traduz. Assim e de que maneira essas pontes e ramificações se convertem em cooperação ou conflito institucional, como as inter-setorialidades dessas relações produzem *policies*, ou em que medida a conexão intensa com burocracias do executivo federal flexibiliza ou põe em cheque o caráter fechado, autônomo, ou mais ou menos insulado do MRE, são elementos complexos e que permanecem em aberto para futuras investigações. O que se pode afirmar a respeito desses pontos, entretanto, é que há de fato um reforço reiterado e de

dentro para fora da SERE no sentido de exportar diplomatas para outros ministérios, aspecto que possivelmente potencializa e gera recursos políticos materiais e não-materiais dos mais variados ao MRE.

Para os achados protagonistas das redes desenhadas, a ONU e a Presidência da República se mostraram inegavelmente as instituições mais centrais e estruturalmente equivalentes desde a base secretarial até o topo da hierarquia funcional do Itamaraty, confirmando as hipóteses esperadas para as altas preferências de relacionamentos do ministério nos sentidos de ambas arenas internacionais e nacionais. Assim se evidencia que as duas maiores prioridades do relacionamento dos atores do MRE, e por conseguinte, das redes da política externa institucional do ministério, se concentram na atuação conjunta com os centros dos sistemas políticos tanto de nível interno quanto externo. Em um provável jogo político de dois níveis, o Itamaraty mostra que a estrutura hierárquica e sistemática dos seus relacionamentos institucionais estão em consonância com a natureza do seu domínio político ministerial que por atuar nacional e internacional simultaneamente, necessita fomentar oportunidades e fluxos relacionais para manter, angariar e coordenar recursos materiais e não-materiais, de um e outro nível, que o permita sobreviver, otimizar e efetivar sua política externa institucional a nível doméstico, internacional e multilateral.

De modo a aproximar as temáticas dos capítulos, observou-se inicialmente que a técnica de *matching* apresentou poucos, mas importantes efeitos da entrada lateral sobre as percepções e atitudes dos burocratas. Um primeiro retrato dessa investigação sugere que existam mais semelhanças do que diferenças partindo da natureza dos recrutamentos para as atitudes e percepções dos burocratas – especialmente para as capacidades administrativas que apresentaram pouquíssimos resultados. Um segundo e relevante aspecto seria o fato de que os achados significativos reforçam a relevância das capacidades relacionais e políticas dos agentes, isto é, esse efeito que atua na interação entre os atores e o ambiente político, sugere diminuir as distancias e intensificam as atividades entre burocratas, políticos, políticas públicas e as instituições.

Voltando-se para as dinâmicas internas de uma tradicional burocracia carreirista e mediante abertura da caixa preta de um dos ministérios civis mais fechados do poder executivo federal, se observa que o MRE reforçou seus mecanismos político-burocráticos endógenos sobre aqueles que acessaram sua elite, recompensando ou punindo os atores que acessaram o topo. A indicação a cargos administrativos ou políticos de destaque na SERE (via DAS) se associou a diminuição dos tempos para segundos ministros e os postos diplomáticos no exterior

B e C ao aumento para esses e embaixadores. Ainda que na lógica dos tempos de promoção a elite o Itamaraty tenha se mostrado bastante voltado para si mesmo, quando se desloca a análise dos atributos individuais para a estrutura dos relacionamentos globais dos atores, ao longo de todas suas carreiras, podemos observar fluxos e dinâmicas das prioridades institucionais e estruturais da *policy network* ministerial. Contudo e mesmo que tais conexões envolvam outras cadeias de incentivos e múltiplos recursos no *meso-level* que conectam burocratas, burocracias e os sistemas políticos doméstico e internacional, os relacionamentos do MRE se mostraram intensamente concentrados em um núcleo específico de instituições, com conexões preferenciais consistentes ao longo das hierarquias burocráticas analisadas, e em relativa sintonia com as prioridades sistemáticas das redes de sua política externa institucional: as embaixadas de Buenos Aires e Washington, e principalmente a ONU e a Presidência da República.

Em síntese a tese reitera sua contribuição multi-dimensional, multi-metodológica e empírica ao buscar responder distintas perguntas com distintos ferramentais e dados originais. Ainda que os resultados sejam em algum nível exploratórios ou iniciais, existem avanços substantivos que a pesquisa empregou no uso de técnicas e endereçamento de inferências causais e relacionais e que trazem evidências relevantes e inéditas para a literatura de burocracias do poder executivo federal, para as agendas do campo de políticas públicas, além dos debates que envolvem a política externa brasileira. A agência dos burocratas e sua via de mão dupla com as burocracias que pertencem, seus mecanismos internos e seu relacionamento horizontal com outras unidades do sistema político, mostram como o poder executivo é dinâmico e complexo em seu funcionamento institucional e interacional. Os resultados que a presente tese apresentou conferem passos importantes nessas direções com o intuito de entender com mais propriedade a relação entre burocratas e os ministérios nacionais, e possíveis desdobramentos para as políticas públicas que podem derivar dessas relações.

(Página em branco)

REFERÊNCIAS

- ABADIE, Alberto, DRUKKER, David, HERR, Jane Leber and IMBENS, Guido W., 2004. Implementing matching estimators for average treatment effects in Stata. *The Stata Journal*. 2004. Vol. 4, no. 3, p. 290–311.
- ABERBACH, Joel D., PUTNAM, Robert D. and ROCKMAN, Bert A., 1981. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. ISBN 978-0-674-02004-7.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de, 1988. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*. 1988. Vol. 31, p. 5–38.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita e PACHECO, Regina Silvia, 2010. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV. ISBN 978-85-225-0777-1.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinicius, 2010. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: FGV. ISBN 978-85-225-0777-1.
- AGRESTI, Alan e FINLAY, Barbara, 2012. *Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais*. Porto Alegre: Penso.
- ALLISON, Graham T., 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 1ª Ed. New York: Pearson.
- AMADO, André, 2013. *Por dentro do Itamaraty: impressões de um diplomata*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. ISBN 978-85-7631-425-7.
- AMORIM NETO, Octavio, 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung. ISBN 85-225-0553-5.
- AMORIM NETO, Octavio, 2011. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier. 1ª Ed. ISBN 978-85-352-4461-8
- ART, Robert J., 1973. Bureaucratic politics and American foreign policy: A critique. *Policy Sciences*. 1973. Vol. 4, no. 4, p. 467–490.
- BADIN, Michelle Ratton Sanchez e FRANÇA, Cassio Luiz de, 2010. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. *Fundação Friedrich Ebert, Análises e Propostas*. Agosto 2010. Vol. 40.
- BAIRD, Marcello, 2016. Burocracia, poder e negócios: redes sociais na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). In: *VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*. Maio 2016. Anais.
- BALBINO, Viviane Rios, 2011. *Diplomata, substantivo comum de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: FUNAG. ISBN 978-85-7631-322-9.

BARBERIA, Lorena and PRAÇA, Sérgio, 2014. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. In: *Midwestern Political Science Association Meeting*. 2014. Proceedings.

BATAGELJ, Vladimir and MRVAR, Andrej, 1996. *Pajek - Program for Large Network Analysis* [online]. University of Ljubljana. Available from: <http://vlado.fmf.uni-lj.si/pub/networks/pajek/>

BATISTA, Mariana, 2014. *O Ministério dos Ministérios: A governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese de Doutorado. Recife: UFPE.

BEARFIELD, Domonic A., 2009. What Is Patronage? A Critical Reexamination. *Public Administration Review*. January 2009. Vol. 69, no. 1, p. 64–76. DOI [10.1111/j.1540-6210.2008.01941.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01941.x).

BENDIX, Reinhard, 1945. Bureaucracy and the Problem of Power. *Public Administration Review*. 1945. Vol. 5, no. 3, p. 194–209. DOI [10.2307/973057](https://doi.org/10.2307/973057).

BERSCH, Katherine, PRAÇA, Sérgio and TAYLOR, Matthew M., 2017. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance*. January 2017. Vol. 30, no. 1, p. 105–124. DOI [10.1111/gove.12196](https://doi.org/10.1111/gove.12196).

BERTHOLINI, Frederico and PEREIRA, Carlos, 2017. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Agosto 2017. Vol. 51, no. 4, p. 528–550. DOI [10.1590/0034-7612154969](https://doi.org/10.1590/0034-7612154969).

BLAIS, André and DION, Stéphane, 1990. Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics. *Polity*. Summer 1990. Vol. 22, no. 4, p. 655–674. DOI [10.2307/3234823](https://doi.org/10.2307/3234823).

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL E INFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS, 2017. Vol. 22, n. 249: *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, Parte II*. [online]. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2017/170622_bol249_jan2017_bep_parte_ii.pdf

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL E INFORMAÇÕES ORGANIZACIONAIS, 2017b. Vol. 21, n. 249: *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais, Parte I* [online]. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2017/bep-dezembro-2017

BONACICH, Phillip, 1987. Power and Centrality: A Family of Measures. *American Journal of Sociology*. March 1987. Vol. 92, no. 5, p. 1170–1182.

BORGATTI, Stephen P., EVERETT, Martin G. and JOHNSON, Jeffrey C., 2013. *Analyzing Social Networks*. London: SAGE Publications Inc. ISBN 978-1-4462-4740-2.

BORGATTI, Stephen P. and HALGIN, Daniel S., 2011. Analyzing Affiliation Networks. In: *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. London, California, New Delhi, Singapore: SAGE Publications Inc. p. 417–433.

BORGATTI, Steve, FREEMAN, Linton C. and EVERETT, Martin G., 2002. *Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis* [online]. Harvard, MA: Analytic Technologies. Available from: <https://sites.google.com/site/ucinetsoftware/home>

BRASIL, 2017. *Código penal – Decreto-lei no 2.848/1940* [livro eletrônico ePUB]. Brasília: Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. ISBN 978-85-7018-806-9.

BRASS, Daniel and KRACKHARDT, David, 2012. Power, Politics, and Social Networks in Organizations. In: *Politics in organizations: theory and research considerations*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group. p. 355–375. SIOP Organizational Frontiers Series. ISBN 978-0-415-88213-2.

BREHM, John O. and GATES, Scott, 1999. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press. ISBN 978-0-472-08612-2.

BREIGER, Ronald L. y MOHR, John W., 2004. La dualidad y la agregación de categorías sociales. *Revista hispana para el análisis de redes sociales*. February 2004. Vol. 5, no. 4, p. 18.

BRETON, Albert and WINTROBE, Ronald, 1975. The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy. *Journal of Political Economy*. 1975. Vol. 83, no. 1, p. 195–208.

BRETON, Albert and WINTROBE, Ronald, 1982. *The logic of bureaucratic conduct: an economic analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organizations*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-24589-0.

BURT, Ronald S., 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. 1st Ed. Cambridge; London: Harvard University Press. ISBN 978-0-674-02909-5.

CASON, J. W. and POWER, T. J., 2009. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*. March 2009. Vol. 30, no. 2, p. 117–140. DOI [10.1177/0192512109102432](https://doi.org/10.1177/0192512109102432).

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira, Castro, Francisco Mendes de Oliveira e CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira, 2009. *1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty. Volume 2: 1979-2008*. [online]. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. ISBN 978-85-7631-158-4. Disponível em: http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Historia_da_org_do_itamaraty_vol_2.pdf

CAVALCANTE, Pedro Luis Costa e LOTTA, Gabriela, 2015. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.

CEPIK, Marco and MÖLLER, Gustavo, 2017. National Intelligence Systems as Networks: Power Distribution and Organizational Risk in Brazil, Russia, India, China, and South Africa. *Brazilian Political Science Review*. 2017. Vol. 11, no. 1, p. 1–26. DOI [10.1590/1981-3821201700010001](https://doi.org/10.1590/1981-3821201700010001).

CHEIBUB, Zairo Borges, 1985. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*. 1985. Vol. 28, no. 1, p. 113–131.

CHEIBUB, Zairo Borges, 1989. A carreira diplomática no Brasil: O processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*. Abril 1989. p. 97–128.

CINGOLANI, Luciana, THOMSSON, Kaj and DE CROMBRUGGHE, Denis, 2015. Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals. *World Development*. August 2015. Vol. 72, p. 191–207. DOI [10.1016/j.worlddev.2015.02.016](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.016).

CINGOLANI, Luciana, 2013. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. UNU-MERIT Working Paper Series #2013-053. Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG). ISSN 1871-9872.

CODATO, Adriano e FRANZ, Paulo, 2018. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Revista de Administração Pública*. Outubro 2018. Vol. 52, no. 5, p. 776–796. DOI [10.1590/0034-7612174301](https://doi.org/10.1590/0034-7612174301).

CROZIER, Michel, 1963. *The Bureaucratic Phenomenon*. New Brunswick: Transaction Publishers. ISBN 978-1-4128-1158-3.

CYERT, Richard M. e MARCH, James G., 1963. *Behavioral Theory of the Firm*. Cambridge: Wiley-Blackwell. ISBN 978-0-631-17451-6.

DAHLSTRÖM, Carl, LAPUENTE, Victor e TEORELL, Jan, 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*. August 2012. Vol. 65, no. 3, p. 656–668. DOI [10.1177/1065912911408109](https://doi.org/10.1177/1065912911408109).

D'ARAUJO, Maria Celina e PETEK, Júlia, 2018. Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012. *Revista de Administração Pública*. Outubro 2018. Vol. 52, no. 5, p. 840–862. DOI [10.1590/0034-761220170111](https://doi.org/10.1590/0034-761220170111).

D'ARAUJO, Maria Celina Soares, 2014. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no poder executivo no Brasil. In: *Redemocratização e Mudança Social no Brasil*. Maria Celina D'Araújo (org.). Rio de Janeiro: FGV. p. 205–229.

D'ARAUJO, Maria Celina, 2009. A elite dirigente do governo Lula. 2009. Rio de Janeiro: FGV. ISBN 978-85-225-1503-5

DARGENT, Eduardo, 2014. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. New York: Cambridge University Press. ISBN 978-1-107-05987-0.

DE BONIS, Daniel e PACHECO, Regina Silvia, 2010. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV. p. 329–362.

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Claudio O., 2008. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*. 2008. Vol. 2, no. 2, p. 10–38.

DOWNS, Anthony, 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown & Company.

DUNLEAVY, Patrick, 1991. *Democracy, bureaucracy and public choice economic explanations in political science*. New York, London: Harvester.

DUNN, Delmer D., 1997. *Politics and Administration At the Top: Lessons From Down Under*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

ECK, Nees Jan van and WALTMAN, Ludo, 2009. *VOSviewer: Visualizing scientific landscapes* [online]. Leiden University: Centre for Science and Technology Studies. Available from: <http://www.vosviewer.com/>

EICHBAUM, Chris and SHAW, Richard, 2007. Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*. September 2007. Vol. 85, no. 3, p. 609–640. DOI [10.1111/j.1467-9299.2007.00666.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00666.x).

EICHBAUM, Chris and SHAW, Richard, 2008. Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. *Governance*. July 2008. Vol. 21, no. 3, p. 337–363. DOI [10.1111/j.1468-0491.2008.00403.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00403.x).

ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, 2018. *Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Evans, Peter. 1993. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. Abril 1993. No. 28–29, 107–57. DOI [10.1590/S0102-64451993000100006](https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006).

EVANS, Peter and RAUCH, James E., 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*. October 1999. Vol. 64, no. 5, p. 748. DOI [10.2307/2657374](https://doi.org/10.2307/2657374).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, LOPES, Dawisson Belém and CASARÕES, Guilherme, 2013. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva’s Presidency (2003-2010). *Bulletin of Latin American Research*. October 2013. Vol. 32, no. 4, p. 468–482. DOI [10.1111/blar.12067](https://doi.org/10.1111/blar.12067).

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando, 1999. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV. ISBN 978-85-225-1105-1.

FIGUEIREDO, Argelina, 2010. Executivo e burocracia. In: *Horizonte das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: Anpocs. p. 191–216.

FRÖLICH, Markus, 2004. Finite-Sample Properties of Propensity-Score Matching and Weighting Estimators. *Review of Economics and Statistics*. February 2004. Vol. 86, no. 1, p. 77–90. DOI [10.1162/003465304323023697](https://doi.org/10.1162/003465304323023697).

FRÖLICH, Markus, 2005. Matching estimators and optimal bandwidth choice. *Statistics and Computing*. July 2005. Vol. 15, no. 3, p. 197–215. DOI [10.1007/s11222-005-1309-6](https://doi.org/10.1007/s11222-005-1309-6).

FRÖLICH, Markus, 2007. On the inefficiency of propensity score matching. *AStA Advances in Statistical Analysis*. 27 September 2007. Vol. 91, no. 3, p. 279–290. DOI [10.1007/s10182-007-0035-0](https://doi.org/10.1007/s10182-007-0035-0).

FUENZALIDA, Javier and RICCUCCI, Norma M., 2018. The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices. *Review of Public Personnel Administration*. February 2018. DOI [10.1177/0734371X18758378](https://doi.org/10.1177/0734371X18758378).

FUKUYAMA, Francis, 2012. The strange absence of the state in political science. [online]. 2012. *The American Interest*. 02 October 2012. Available from: <http://www.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>

FUKUYAMA, Francis, 2013. What Is Governance? *Working Paper 314, Center for Global Development*. January 2013. Vol. 26, no. 3, p. 347–368. DOI [10.2139/ssrn.2226592](https://doi.org/10.2139/ssrn.2226592).

GALLO, Nick and LEWIS, David E., 2012. The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. April 2012. Vol. 22, no. 2, p. 219–243. DOI [10.1093/jopart/mur010](https://doi.org/10.1093/jopart/mur010).

GAYLORD, Sylvia and RENNÓ, Lúcio, 2012. Behind Closed Doors: Authorship of Government Legislative Proposals in Multiparty Presidential Systems. In: *IPSA World Congress, Madrid*. July 2012. p. 8–12.

GEDDES, Barbara, 1996. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press. ISBN 978-0-520-20762-2.

GELMAN, Andrew, 2005. Analysis of variance? Why it is more important than ever. *The Annals of Statistics*. February 2005. Vol. 33, no. 1, p. 1–53. DOI [10.1214/009053604000001048](https://doi.org/10.1214/009053604000001048).

GILMOUR, John B. and LEWIS, David E., 2006. Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research*. January 2006. Vol. 34, no. 1, p. 22–50. DOI [10.1177/1532673X04271905](https://doi.org/10.1177/1532673X04271905).

GLEESON, Deborah H., LEGGE, David G. and O'NEILL, Deirdre, 2009. Evaluating health policy capacity: learning from international and Australian experience. *Australia and New Zealand Health Policy*. February 2009. Vol. 6, no. 1, p. 3. DOI [10.1186/1743-8462-6-3](https://doi.org/10.1186/1743-8462-6-3).

GLEESON, Deborah, LEGGE, David, O'NEILL, Deirdre and PFEFFER, Monica, 2011. Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. June 2011. Vol. 13, no. 3, p. 237–263. DOI [10.1080/13876988.2011.565912](https://doi.org/10.1080/13876988.2011.565912).

GORMLEY, William T. and BALLA, Steven J., 2007. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. 2nd edition. Washington, D.C: CQ Press. ISBN 978-0-87289-347-4.

GRAHAM, Richard, 1997. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. ISBN 978-85-7108-155-0.

GRINDLE, Merilee S., 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 978-0-674-06570-3.

HAFNER-BURTON, Emilie M., KAHLER, Miles and MONTGOMERY, Alexander H., 2009. Network Analysis for International Relations. *International Organization*. July 2009. Vol. 63, no. 3, p. 559–92. DOI [10.1017/S0020818309090195](https://doi.org/10.1017/S0020818309090195).

HALLIGAN, John, 2003. Leadership and the senior service from a comparative perspective. In: *Handbook of Public Administration*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE. p. 98–108. ISBN 978-0-7619-7224-2.

HOLLIBAUGH, Gary E., 2015. Naive Cronyism and Neutral Competence: Patronage, Performance, and Policy Agreement in Executive Appointments. *Journal of Public Administration Research and Theory*. April 2015. Vol. 25, no. 2, p. 341–372. DOI [10.1093/jopart/muu016](https://doi.org/10.1093/jopart/muu016).

HUBER, Gregory A., 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality*. 1st Ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-87279-9.

HUBER, Martin, LECHNER, Michael and STEINMAYR, Andreas, 2015. Radius matching on the propensity score with bias adjustment: tuning parameters and finite sample behaviour. *Empirical Economics*. August 2015. Vol. 49, no. 1, p. 1–31. DOI [10.1007/s00181-014-0847-1](https://doi.org/10.1007/s00181-014-0847-1).

HUBER, Martin, LECHNER, Michael and WUNSCH, Conny, 2013. The performance of estimators based on the propensity score. *Journal of Econometrics*. July 2013. Vol. 175, no. 1, p. 1–21. DOI [10.1016/j.jeconom.2012.11.006](https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2012.11.006).

HUCKFELDT, Robert, 2009. Interdependence, Density Dependence, and Networks in Politics. *American Politics Research*. September 2009. Vol. 37, no. 5, p. 921–950. DOI [10.1177/1532673X09337462](https://doi.org/10.1177/1532673X09337462).

HUDSON, Valerie M., 2013. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. 2nd Ed. Plymouth: United Kingdom: Rowman & Littlefield. ISBN 978-1-4422-2005-8.

IMAI, Kosuke, KING, Gary and NALL, Clayton, 2009. The Essential Role of Pair Matching in Cluster-Randomized Experiments, with Application to the Mexican Universal Health Insurance Evaluation. *Statistical Science*. February 2009. Vol. 24, no. 1, p. 29–53. DOI [10.1214/08-STS274](https://doi.org/10.1214/08-STS274).

INÁCIO, Magna and LLANOS, Mariana, 2015. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*. April 2015. Vol. 9, no. 1, p. 39–64. DOI [10.1590/1981-38212014000200002](https://doi.org/10.1590/1981-38212014000200002).

JANN, Ben, 2017. Why Propensity Scores Should Be Used for Matching. In: *German Stata Users Group Meeting*. Berlin. June 2017.

JANN, Ben, 2017b. *kmatch: Stata module for multivariate-distance and propensity-score matching* [online]. Available from: <https://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s458346.html>

JOHNSON, Ronald N. and LIBECAP, Gary D., 1989. Bureaucratic Rules, Supervisor Behavior, and the Effect on Salaries in the Federal Government. *Journal of Law, Economics, & Organization*. Spring 1989. Vol. 5, no. 1, p. 53–82.

JONES, Christopher M., 2010. Bureaucratic Politics and Organizational Process Models. In: *Oxford Research Encyclopedia: International Studies*. Oxford; New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-084662-6.

JREISAT, Jamil E., 2002. *Comparative Public Administration and Policy*. 1st Ed. Boulder: Westview Press. ISBN 978-0-8133-3992-4.

KENIS, Patrick and SCHNEIDER, Volker, 1991. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. In: *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Boulder: Westview Press. p. 25–59.

KIM, Doo-Rae, 2008. Political Control and Bureaucratic Autonomy Revisited: A Multi-Institutional Analysis of OSHA Enforcement. *Journal of Public Administration Research and Theory*. February 2008. Vol. 18, no. 1, p. 33–55. DOI [10.1093/jopart/mum003](https://doi.org/10.1093/jopart/mum003).

KING, Gary and NIELSEN, Richard, 2018. Why Propensity Scores Should Not Be Used for Matching. *Political Analysis*. May 2019. p. 1–20. DOI [10.1017/pan.2019.11](https://doi.org/10.1017/pan.2019.11).

KNOKE, David, PAPPI, Franz Urban, BROADBENT, Jeffrey and TSUJINAKA, Yutaka, 1996. *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. 1st Ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-49927-9.

KNOKE, David, 2001. *Changing organizations: business networks in the new political economy*. 1st Ed. Boulder: Westview Press. ISBN 978-0-8133-3453-0.

KOPECKÝ, Petr, MEYER SAHLING, Jan-Hinrik, PANIZZA, Francisco, SCHERLIS, Gerardo, SCHUSTER, Christian and SPIROVA, Maria, 2016. Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*. May 2016. Vol. 55, no. 2, p. 416–431. DOI [10.1111/1475-6765.12135](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135).

KRACKHARDT, David, 2010. Social Networks. In: *Encyclopedia of Group Processes & Intergroup Relations*. Los Angeles: SAGE Publications Inc. p. 817–821.

KRASNER, Stephen D., 1972. Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*. Summer 1972. Vol. 7, p. 159–179.

LAMEIRÃO, Camila Romero, 2015. O Papel da Presidência na Gestão da Coordenação Política e Governamental: Arranjos e Dinâmicas de Poder com a Coalizão (1995-2010). *IPEA, Texto para discussão 2041*. February 2015.

LAMEIRÃO, Camila, 2011. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. *Desigualdade & Diversidade*. Dossiê Especial 2011. p. 143–184.

LAPUENTE, Victor and NISTOTSKAYA, Marina, 2009. To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective. *Governance*. July 2009. Vol. 22, no. 3, p. 431–458.

LASSANCE, Antonio, 2017. O Serviço Público Federal Brasileiro e a Fábula do Ataque das Formigas Gigantes. *IPEA, Texto para discussão 2287*. Abril 2017.

LAUMANN, Edward O., KNOKE, David and KIM, Yong-Hak, 1987. Organizational Participation in Decision-Making Events. In: *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press. p. 271–287.

LAUMANN, Edward O. and KNOKE, David, 1987. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press.

LEWIS, David E., 2007. Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*. November 2007. Vol. 69, no. 4, p. 1073–1088. DOI [10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x).

LEWIS, David E., 2008. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. ISBN 978-0-691-13342-3.

LEWIS, David E., 2012. Presidential Politicization of the Executive Branch in the United States. In: *Executive Politics in Times of Crisis*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan. p. 41–62. ISBN 978-0-230-30484-0.

LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Monica, 2009. Brasil como país intermediário e poder regional. In: *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV. p. 43–74.

LIMA, Maria Regina Soares de, 2000. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*. 2000. Vol. 22, no. 2, p. 265–303.

LIMA, Rodolfo de Camargo e OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de, 2018. Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira. *Revista de Administração Pública*. Outubro 2018. Vol. 52, no. 5, p. 797–821. DOI [10.1590/0034-7612175199](https://doi.org/10.1590/0034-7612175199).

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina, 2009. Poder de agenda e políticas substantivas. In: *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 77–104.

LIPSKY, Michael, 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30rd Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation. ISBN 978-0-87154-544-2.

LOPES, Fernando Dias e BALDI, Mariana, 2009. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. *Revista de Administração Pública*. Outubro 2009. Vol. 43, no. 5, p. 1007–1035. DOI [10.1590/S0034-76122009000500003](https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000500003).

LOPEZ, Felix Garcia, BUGARIN, Maurício e BUGARIN, Karina, 2015. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA. p. 33–70.

LOPEZ, Felix Garcia, 2015. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA.

LOPEZ, Felix Garcia, 2015b. Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014). IPEA: *Nota técnica*. Outubro 2015. no. 16.

LOTTA, Gabriela, 2018. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*. Junho 2018. Vol. 26, no. 66, p. 145–173. DOI [10.1590/1678-987318266607](https://doi.org/10.1590/1678-987318266607).

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz, 1999. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando

Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Outubro 1999. Vol. 14, no. 41, p. 69–89.

LOUREIRO, Maria Rita, OLIVIERI, Cecília e MARTES, Ana Cristina Braga, 2010. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV. p. 73–108.

LYNE, Mona M. 2005. Parties as Programmatic Agents: A Test of Institutional Theory in Brazil. *Party Politics*. Vol. 11, no. 2, p. 193–216. DOI [10.1177/1354068805049776](https://doi.org/10.1177/1354068805049776).

MARQUES, Eduardo Cesar Leão, 2017. A Rede dos Gestores Locais em São Paulo. *Dados*. Abril 2017. Vol. 60, no. 2, p. 437–472. DOI [10.1590/001152582017125](https://doi.org/10.1590/001152582017125).

MARQUES, Eduardo Cesar, 2006. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2006. Vol. 21, no. 60, p. 15–41.

MARSH, Kevin, 2013. Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War. *Foreign Policy Analysis*. 2013. Vol. 10, no. 3, p. 265–288. DOI [10.1111/fpa.12000](https://doi.org/10.1111/fpa.12000).

MATHESON, Alex, WEBER, Boris, ARNOULD, Emmanuelle and MANNING, Nick, 2007. *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants* [online]. OECD Working Papers on Public Governance. [Viewed 11 November 2016]. Available from: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/study-on-the-political-involvement-in-senior-staffing-and-on-the-delineation-of-responsibilities-between-ministers-and-senior-civil-servants_136274825752

MCCLURG, Scott D. and LAZER, David, 2014. Political networks. *Social Networks*. January 2014. Vol. 36, p. 1–4. DOI [10.1016/j.socnet.2013.09.001](https://doi.org/10.1016/j.socnet.2013.09.001).

MEIER, Kenneth J. and HILL, Gregory C., 2007. Bureaucracy in the Twenty-First Century. In: *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press. p. 51–71.

MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik, MIKKELSEN, Kim Sass and SCHUSTER, Christian, 2018. Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*. June 2018. Vol. 96, no. 2, p. 276–285. DOI [10.1111/padm.12404](https://doi.org/10.1111/padm.12404).

MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik, 2006. The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary. *Public Administration*. August 2006. Vol. 84, no. 3, p. 693–715. DOI [10.1111/j.1467-9299.2006.00608.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00608.x).

MIGUÉ, Jean-Luc and BÉLANGER, Gérard, 1974. Toward a General Theory of Managerial Discretion [with Comment and Reply]. *Public Choice*. Spring 1974. Vol. 1, p. 27–51.

MILLER, Susan M., 2015. The Relationship Between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance: The Case of Recess Appointments in the United States. *Journal of Public Administration Research and Theory*. July 2015. Vol. 25, no. 3, p. 777–796. DOI [10.1093/jopart/muu037](https://doi.org/10.1093/jopart/muu037).

MINGARDI, Lucas Malta, 2018. O desligamento partidário no contexto brasileiro. In: *VIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo*. Maio 2018.

MOE, Terry M., 1995. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. Edited by Oliver E. Williamson. New York: Oxford University Press. p. 116–153. Expanded edition. ISBN 0-19-509830-7.

MOE, Terry M., 2005. Power and political institutions. *Perspectives on politics*. 2005. Vol. 3, no. 3, p. 215–233.

MOE, Terry M., 2012. Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy. *The Forum*. January 2012. Vol. 10, no. 2. [Viewed 28 June 2016]. DOI [10.1515/1540-8884.1508](https://doi.org/10.1515/1540-8884.1508).

MOE, Terry, 1985. The politicized presidency. In: *The New Direction in American Politics*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. ISBN 978-0-8157-1405-7.

MOORE, Mark H., 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Reprint ed. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 978-0-674-17558-7.

MORGAN, Stephen L. and WINSHIP, Christopher, 2015. *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. New York: Cambridge University Press.

MORTON, Rebecca B. and WILLIAMS, Kenneth C., 2010. *Experimental Political Science and the Study of Causality: From Nature to the Lab*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-13648-8.

MOURA, Cristina Patriota de, 2007. *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira: Um estudo de carreira e socialização* [Edição Digital: eBook]. Rio de Janeiro: FGV. Julho 2012. ISBN 978-85-225-0901-0.

MOYNIHAN, Donald P. and ROBERTS, Alasdair S., 2010. The Triumph of Loyalty Over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency. *Public Administration Review*. July 2010. Vol. 70, no. 4, p. 572–581. DOI [10.1111/j.1540-6210.2010.02178.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02178.x).

NAFF, Katherine C., RICCUCCI, Norma M. and FREYSS, Siegrun Fox, 2016. *Personnel Management in Government: Politics and Process*. 7th Ed. Boca Raton; London; New York: Routledge.

NESHKOVA, Milena I. and KOSTADINOVA, Tatiana, 2012. The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies. *Public Administration Review*. May 2012. Vol. 72, no. 3, p. 324–333. DOI [10.1111/j.1540-6210.2011.02483.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02483.x).

NEWMAN, Mark, 2010. *Networks: An Introduction*. Oxford; New York: OUP Oxford. ISBN 978-0-19-920665-0.

NISKANEN, William A., 2007. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton. ISBN 978-0-202-30959-0.

NISTOTSKAYA, Marina and CINGOLANI, Luciana, 2016. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. July 2016. Vol. 26, no. 3, p. 519–534. DOI [10.1093/jopart/muv026](https://doi.org/10.1093/jopart/muv026).

NOOY, Wouter de, MRVAR, Andrej and BATAGELJ, Vladimir, 2005. *Exploratory Network Analysis with Pajek*. New York: Cambridge University Press.

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. ISBN 978-92-64-08609-8.

OLIVEROS, Virginia and SCHUSTER, Christian, 2018. Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*. May 2018. Vol. 51, no. 6, p. 759–792. DOI [10.1177/0010414017710268](https://doi.org/10.1177/0010414017710268).

OLIVIERI, Cecília, 2007. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. November 2007. Vol. 29, p. 147–168.

OSTROM, Vicent and OSTROM, Elinor, 1971. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*. April 1971. Vol. 31, no. 2, p. 203–16.

PEREIRA, Anthony W., 2016. Is the Brazilian State “Patrimonial”? *Latin American Perspectives*. March 2016. Vol. 43, no. 2, p. 135–152.

PEREIRA, Carlos, PRAÇA, Sérgio, BATISTA, Mariana e LOPEZ, Felix, 2015. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA. p. 139–164.

PERISSINOTTO, Renato Monseff, CAVALIERI, Marco Antonio Ribas, DANTAS, Eric Gil e DIAS, Rodolfo Palazzo, 2017. Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). *Tempo Social*. 2017. Vol. 29, no. 3, p. 61–82.

PERLMUTTER, Amos, 2011. The Presidential Political Center and Foreign Policy: A Critique of the Revisionist and Bureaucratic-Political Orientations. *World Politics*. July 2011. Vol. 27, no. 1, p. 87–106. DOI [10.2307/2009927](https://doi.org/10.2307/2009927).

PETERS, B. Guy and PIERRE, Jon, 2004. Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. In: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge. p. 1–13.

PETERS, B. Guy., 2001. *The politics of bureaucracy*. 5th Ed. London; New York: Routledge. ISBN 0-203-45549-5.

PETERS, B. Guy, 2010. Bureaucracy and Democracy in the Modern State. *Public Administration Review*. July 2010. Vol. 70, no. 4, p. 642–643. DOI [10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02187.x).

PINHEIRO, Leticia e MILANI, Carlos R. S., 2012. *Política Externa Brasileira: A política das práticas e as práticas da política*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: FGV.

POOCHAROEN, Ora-orn, 2013. Bureaucracy and the policy process. In: *Routledge handbook of public policy*. London; New York: Routledge. p. 331–346. Routledge handbooks. ISBN 978-0-415-78245-6.

PRESSMAN, Jeffrey L. and WILDAVSKY, Aaron B., 1984. *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. 1st Ed. Berkeley: University of California Press.

RAMESH, M., HOWLETT, Michael P. and SAGUIN, Kidjie, 2016. Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument. *Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series*, No. LKYSPP 16-07. May 2016. DOI [10.2139/ssrn.2777382](https://doi.org/10.2139/ssrn.2777382).

RAUCH, James E. and EVANS, Peter B., 2000. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*. 2000. Vol. 75, no. 1, p. 49–71.

REIS, Sérgio Roberto Guedes, 2017. Nomeações para Cargos Comissionados do Poder Executivo Federal Brasileiro: Continuidades e Descontinuidades entre as Gestões Dilma e Temer. In: *9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), Montevideu*. Julho 2017. Anais.

REZENDE, Renato Monteiro de, 2017. 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*. Abril 2017. Vol. 61, p. 12.

ROSATI, Jerel A., 1981. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. *World Politics*. January 1981. Vol. 33, no. 02, p. 234–252. DOI [10.2307/2010371](https://doi.org/10.2307/2010371).

ROUBAN, Luc, 2007. Politicization of the civil service. In: *The SAGE Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage. p. 310–320.

SCHLEITER, Petra and MORGAN-JONES, Edward, 2010. Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets. *Comparative Political Studies*. June 2010. Vol. 43, no. 11, p. 1415–1441. DOI [10.1177/0010414010371904](https://doi.org/10.1177/0010414010371904).

SCHNEIDER, Ben Ross, 1993. The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*. April 1993. Vol. 25, no. 3, p. 331. DOI [10.2307/422249](https://doi.org/10.2307/422249).

SCHNEIDER, Ben Ross, 1994. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, IDESP.

SELZNICK, Philip, 1943. An Approach to a Theory of Bureaucracy. *American Sociological Review*. February 1943. Vol. 8, no. 1, p. 47. DOI [10.2307/2085448](https://doi.org/10.2307/2085448).

SILVA, Elaini Cristina G., SPÉCIE, Priscila e VITALE, Denise, 2010. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. *IPEA, Texto para discussão 1489*. Maio 2010.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de, 1976. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. 1ª Ed. Alfa-Omega: São Paulo.

SPILLER, Pablo T. and TOMMASI, Mariano, 2003. The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *Journal of Law, Economics, & Organization*. October 2003. Vol. 19, no. 2, p. 281–306.

SPILLER, Pablo T. and URBIZTONDO, Santiago, 1994. Political appointees vs. career civil servants: A multiple principals theory of political bureaucracies. *European Journal of Political Economy*. April 1994. Vol. 10, no. 3, p. 465–497.

STEIN, Arthur A., 2006. Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy. In: *Approaches, levels, and methods of analysis in international politics: crossing boundaries*. New York: Palgrave Macmillan. p. 189–212.

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*. March 2001. Vol. 61, no. 2, p. 176–183. DOI [10.1111/0033-3352.00020](https://doi.org/10.1111/0033-3352.00020).

TICHY, Noel M., TUSHMAN, Michael L. and FOMBRUN, Charles, 1979. Social Network Analysis for Organizations. *The Academy of Management Review*. October 1979. Vol. 4, no. 4, p. 507–519. DOI [10.2307/257851](https://doi.org/10.2307/257851).

TULLOCK, Gordon, 2004. *Bureaucracy*. Indianapolis: Liberty Fund. ISBN 0-86597-525-6.

VIGODA, Eran, 2000. Organizational Politics, Job Attitudes, and Work Outcomes: Exploration and Implications for the Public Sector. *Journal of Vocational Behavior*. Vol. 57, no. 3, p. 326–47. DOI [10.1006/jvbe.1999.1742](https://doi.org/10.1006/jvbe.1999.1742).

WARD, Michael D., STOVEL, Katherine and SACKS, Audrey, 2011. Network Analysis and Political Science. *Annual Review of Political Science*. June 2011. Vol. 14, no. 1, p. 245–264. DOI [10.1146/annurev.polisci.12.040907.115949](https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.040907.115949).

WEBER, Max, 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.

WILSON, James Q., 1989. *Bureaucracy What Government Agencies Do & Why They Do It*. New York: Basic Books. ISBN 0-465-00784-8.

WILSON, Woodrow, 2005. O Estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*. Setembro 2005. Vol. 56, no. 3, p. 349–366.

WINTROBE, Ronald, 1996. Modern bureaucratic theory. In *Perspectives on Public Choice: a handbook*, organizado por Dennis C. Mueller, 1º Ed., p. 429–54. United Kingdom: Cambridge University Press. DOI [10.1017/CBO9780511664458.021](https://doi.org/10.1017/CBO9780511664458.021).

WISE, Lois Recascino, 2004. Bureaucratic posture: On the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*. December 2004. Vol. 64, no. 6, p. 669–680.

WU, Chen-Yu and KNOKE, David, 2013. Policy network models. In: *Routledge handbook of public policy*. London; New York: Routledge. p. 153–164. Routledge Handbooks. ISBN 978-0-415-78245-6.

WU, Xun, M. RAMESH, Michael HOWLETT, and Scott A. FRITZEN. 2018. *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. 2 Ed. New York: Routledge.

WYCKOFF, Paul Gary, 1990. The simple analytics of slack-maximizing bureaucracy. *Public Choice*. May 1989. Vol. 67, no. 1, p. 35–47.

YOUNG, Robert A., 1991. Budget size and bureaucratic careers. In: *The Budget-Maximizing Bureaucrat*. Pittsburg: University of Pittsburg Press. p. 33–58.

ZANUTTO, Elaine L., 2006. A Comparison of Propensity Score and Linear Regression Analysis of Complex Survey Data. *Journal of Data Science*. 2006. Vol. 4, p. 67–91.

(Página em branco)

Apêndice A – Capítulo 1

Figura A.1 – Diferença padrão entre os valores originais e os *matches* (KM das variáveis X em F1)

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

Figura A.2 – *Matchings* para atividades (F1): ATT (NNM)

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

Figura A.3 – Diferença padrão entre os valores originais e os *matches* (KM das variáveis X em H1)

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

Figura A.4 – *Matchings* para recursos interacionais (H1): ATT (NNM)

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

Figura A.5 – Diferença padrão entre os valores originais e os *matches* (KM das variáveis X em G1)

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

Figura A.6 – *Matchings* para recursos informacionais (G1): ATT (NNM)

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

Figura A.7 – Diferença padrão entre os valores originais e os *matches* (KM das variáveis X em I1)

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

Figura A.8 – *Matchings* para conhecimentos (I1): ATT (NNM)

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

Figura A.9 – Diferença padrão entre os valores originais e os *matches* (KM das variáveis X em J1)

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

Figura A.10 – *Matchings* para habilidades (J1): ATT (NNM)

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

Figura A.11 – Diferença padrão entre os valores originais e os *matches* (KM das variáveis X em K2 e K3)

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

Figura A.12 – *Matchings* para colaboração intersetorial (K2, acima) e interfederativa (K3, abaixo): ATT (NNM)

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

Figura A.13 – Diferença padrão entre os valores originais e os *matches* (KM das variáveis X em L1)

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

Figura A.14 – *Matchings* para o contexto organizacional (L1): ATT (NNM)

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

Apêndice B – Capítulo 2

Tabela B.1 – Tabela de correlação da VD e VIs dos segundos ministros

	VD	Sexo (Masc.)	Nasc. (RJ/RJ)	Grad. (Dir.)	Univ. Publ.	Pós	Livros	Lafayette	Rio Branco	Medalhas	Pres. da Rep.	Outras insts. nac.	ONU	Outras orgs. intern.	Classe A	Classe B	Classe C	Classe D	DAS
VD	1.0000																		
Sexo (Masc.)	-0.0558	1.0000																	
Nasc. (RJ/RJ)	0.0253	-0.0015	1.0000																
Grad. (Dir.)	0.0100	0.1181	-0.0576	1.0000															
Univ. Publ.	-0.0517	-0.1034	-0.0934	0.1935	1.0000														
Pós	-0.1034	-0.1335	-0.0293	0.0319	0.0592	1.0000													
Livros	-0.1150	0.1124	-0.0904	-0.0525	0.0087	0.0703	1.0000												
Lafayette	-0.1485	0.0531	0.0606	0.0854	-0.0012	0.0830	0.2549	1.0000											
Rio Branco	-0.2302	0.0269	0.0009	0.0603	0.1268	0.0550	0.1445	0.6209	1.0000										
Medalhas	-0.0769	-0.0171	-0.0456	0.0194	-0.0315	0.0820	0.1023	0.1822	0.1982	1.0000									
Pres. da Rep.	-0.0063	0.1803	-0.0268	-0.0033	-0.0325	0.1172	0.0375	-0.0297	0.0298	0.0933	1.0000								
Outras insts. nac.	0.0866	0.1086	0.0310	0.0301	-0.0854	0.0292	0.0905	0.0659	0.0067	-0.0091	0.2038	1.0000							
ONU	-0.1242	0.0035	-0.0166	0.0845	0.0856	0.0062	0.0206	0.1156	0.1524	0.1071	0.0491	-0.0189	1.0000						
Outras orgs. intern.	-0.1508	0.0319	-0.0150	0.0517	0.0808	-0.0068	0.0221	0.0956	0.1539	0.0694	0.0385	0.0097	0.7301	1.0000					
Classe A	0.1349	-0.1071	0.1052	0.0013	-0.0997	0.0441	-0.1542	0.0167	-0.0913	0.0442	-0.0037	-0.0537	-0.2661	-0.3522	1.0000				
Classe B	0.1636	-0.0570	-0.0481	0.0217	0.0437	-0.0485	0.0191	-0.0742	-0.1304	-0.0727	-0.0709	-0.0869	-0.0841	-0.0735	-0.0412	1.0000			
Classe C	0.3459	0.0606	-0.0478	0.0201	-0.0117	-0.1035	-0.1203	-0.1162	-0.1188	-0.1044	-0.0645	0.0379	-0.1939	-0.2700	0.0435	-0.1395	1.0000		
Classe D	0.0295	0.0600	0.0474	-0.0358	-0.0833	-0.0689	-0.0524	-0.0103	-0.0187	0.0557	0.0784	-0.0248	-0.1055	-0.1538	0.0791	0.0730	0.2088	1.0000	
DAS	-0.2199	0.0131	-0.0159	-0.0416	0.0484	-0.0526	-0.0964	-0.0872	0.0211	-0.0251	-0.1527	-0.0513	0.0124	0.0516	-0.0356	-0.0672	0.0189	0.0687	1.0000

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS concedida por Lopez (2015).

Tabela B.2 – Tabela de correlação da VD e VIs dos embaixadores

	VD	Sexo (Masc.)	Nasc. (RJ/RJ)	Grad. (Dir.)	Univ. Publ.	Pós	Livros	Lafayette	Rio Branco	Medalhas	Pres. da Rep.	Outras insts. nac.	ONU	Outras orgs. intern.	Classe A	Classe B	Classe C	Classe D	DAS
VD	1.0000																		
Sexo (Masc.)	-0.0474	1.0000																	
Nasc. (RJ/RJ)	0.0186	0.0996	1.0000																
Grad. (Dir.)	0.0383	0.1324	-0.0100	1.0000															
Univ. Publ.	0.0028	-0.0094	-0.0515	0.3905	1.0000														
Pós	-0.0315	-0.0611	-0.1874	-0.0919	0.1752	1.0000													
Livros	-0.1258	0.0425	-0.0588	-0.0304	0.0556	0.3376	1.0000												
Lafayette	-0.2109	0.0717	0.0247	0.1056	0.0354	0.0519	0.1840	1.0000											
Rio Branco	-0.2006	0.0717	0.0247	-0.0035	0.0354	0.0519	0.2223	0.6310	1.0000										
Medalhas	0.0535	-0.0668	-0.0370	0.1686	0.1934	0.1076	0.2116	0.1604	0.1604	1.0000									
Pres. da Rep.	-0.2683	0.1552	0.0508	-0.0537	0.0728	0.0980	-0.0234	0.1330	0.0937	0.0654	1.0000								
Outras insts. nac.	0.0781	0.0653	0.0357	-0.0187	0.0803	0.0010	0.0442	0.0351	0.0351	0.0681	0.0636	1.0000							
ONU	-0.1232	-0.0135	0.0887	-0.0745	-0.1218	-0.0640	0.1547	0.0024	0.0024	-0.0309	-0.1770	-0.1047	1.0000						
Outras orgs. intern.	-0.1839	0.0119	-0.0005	-0.0479	-0.0924	-0.0089	0.0248	-0.0196	-0.0574	-0.0841	-0.0510	-0.0474	0.6663	1.0000					
Classe A	0.0611	0.0723	-0.1395	-0.0167	0.0310	0.0071	-0.0631	0.1683	0.0872	-0.0294	0.0087	0.0393	-0.3466	-0.2767	1.0000				
Classe B	0.3366	0.0743	-0.0700	0.0335	-0.0055	0.0611	-0.0609	-0.0696	-0.1203	0.0851	-0.0693	0.0754	0.0211	-0.0445	-0.0012	1.0000			
Classe C	0.3937	-0.0238	-0.1718	0.0302	0.0931	0.0326	-0.0772	-0.0759	-0.0307	0.1136	-0.2315	-0.1159	-0.1056	-0.2061	0.0454	-0.1340	1.0000		
Classe D	0.1515	0.0239	0.0433	0.0496	0.0900	0.0401	0.0173	0.0097	0.0097	0.1203	-0.0738	0.0624	-0.0850	-0.1537	0.0972	-0.0125	0.0752	1.0000	
DAS	0.0342	-0.1284	-0.0515	0.0177	0.0900	0.0503	0.0714	0.0066	0.0066	0.0822	-0.0417	-0.1410	0.0478	0.0508	-0.0929	0.0648	-0.0015	-0.0443	1.0000

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS concedida por Lopez (2015).

Figura B.1 – Modelos de MQO dos segundos ministros

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS concedida por Lopez (2015).

Figura B.2 – Modelos de MQO dos embaixadores

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS concedida por Lopez (2015).

Figura B.3 – Resíduos dos modelos dos segundos ministros

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS concedida por Lopez (2015).

Figura B.4 – Resíduos dos modelos dos embaixadores

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010 e DAS concedida por Lopez (2015).

Apêndice C – Capítulo 3

Figura C.1 – Dendrograma dos segundos secretários

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010.

Figura C.2 – Dendrograma dos primeiros secretários

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010.

Figura C.3 – Dendrograma dos conselheiros

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010.

Figura C.4 – Dendrograma dos segundos ministros

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010.

Figura C.5 – Dendrograma dos embaixadores

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anuário do Pessoal MRE Diplomatas 2010.