



ENAP

Política, Burocracia e Grupos Sociais: As Nomeações para Cargos Comissionados como Instrumento da Governança Pública

| André Vaz Lopes



POLICY PAPERS
POLICY PAPERS
POLICY PAPERS

Política, Burocracia e Grupos

Sociais: As Nomeações para Cargos Comissionados como Instrumento da Governança Pública

| André Vaz Lopes

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

L8641p Lopes, André Vaz

Política, burocracia e grupos sociais: as nomeações para cargos
comissionados como instrumento da governança pública / André Vaz Lopes.

-- Brasília: Enap, 2024.

47 p. : il. -- (Policy Paper-10; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Liderança. 2. Serviço Público. 3. Governança. 4. Burocracia. 5. Cargo
Comissionado. I. Título. II. Lopes, André Vaz

CDD 352.236

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



SUMÁRIO

<u>04</u>	Editorial – Cátedras 2023
<u>05</u>	Mini-bio do Autor
<u>06</u>	Sumário Executivo
<u>07</u>	Evidências para a Prática
<u>08</u>	Introdução
<u>10</u>	Diagnóstico
<u>17</u>	As Práticas das Nomeações Discricionárias e os Sistemas de Alta Direção Pública
<u>22</u>	A Ocupação dos Cargos de Livre Nomeação no Brasil
<u>32</u>	Recomendações
<u>37</u>	Conclusão
<u>38</u>	Referências Bibliográficas

EDITORIAL – CÁTEDRAS 2023

O **Programa Cátedras Brasil** é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão dos desafios de transformação do Estado Brasileiro.

Em 2023, com a chegada de um novo governo e de uma nova gestão na Enap, lançamos um edital do Programa Cátedras Brasil no qual selecionamos projetos em dez áreas temáticas, os quais buscam dar respostas às necessidades de mudanças e de reconstrução de políticas públicas fundamentais para redução de desigualdades da sociedade brasileira e da retomada do papel do Estado para o desenvolvimento sustentável.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do Programa, quais sejam: i) pesquisas de seis meses capazes de subsidiar com informações e evidências os tomadores de decisão e os gestores públicos envolvidos com as temáticas estudadas; ii) publicação no formato de policy paper, uma publicação mais direta e concisa, a qual tem como principal objetivo o estabelecimento de recomendações para aqueles interessados naquele problema da sociedade.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções aos problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 50/2023 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Policy Papers visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Altos Estudos (DAE)

Rafael Viana

Coordenador-Geral de Pesquisa (CGP).

MINI-BIO DO AUTOR

ANDRÉ VAZ LOPES

É doutor em Administração Pública, mestre em Saúde Pública, com concentração em Desenvolvimento e Políticas Públicas e graduado em Administração Pública. Coursou ainda especialização em Vigilância Sanitária e MBA em Gestão Estratégica do Setor Público. É servidor efetivo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), onde trabalha desde 2001. Também atua como Pesquisador Colaborador e Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília (UnB), com estudos sobre a burocracia pública, gestão de pessoas, liderança e desenvolvimento gerencial, nomeações públicas, governança e inovação pública.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Muitos países têm desenvolvido estratégias para profissionalizar a liderança no setor público, especialmente priorizando a meritocracia no lugar da influência política. Dentre as principais práticas, estão a realização de processos seletivos públicos, a definição prévia das competências necessárias para o cargo, o estabelecimento de objetivos claros e a avaliação do desempenho dos gestores.

Ainda que essas iniciativas sejam respaldadas por muitos estudiosos e fortemente recomendadas por organismos multilaterais, como a OCDE, as nomeações que consideram o apoio político e as relações de confiança também trazem benefícios para a gestão pública, como a formação de alianças, a priorização das agendas de governo e um maior apoio político para as decisões. Embora as nomeações impessoais e estritamente baseadas no mérito possam melhorar a governança, reduzir a corrupção e aumentar a eficiência, a implementação das políticas públicas requer apoio político para eventuais mudanças legislativas, maior alocação de recursos e mobilização de grupos de interesse.

Portanto, é preciso compreender melhor os papéis das lideranças públicas, e construir estratégias que possibilitem que as nomeações equilibrem a competência suficiente à burocracia e o suporte político adequado. Nesse sentido, cinco questões parecem ser fundamentais para delinear um modelo de nomeações dos gestores públicos no Poder Executivo federal brasileiro:

1. Instituir um Sistema de Alta Direção Pública: criar uma política que organize esforços, defina objetivos claros e estratégias específicas para a seleção de líderes públicos.
2. Estabelecer processos de nomeação flexíveis e ágeis: adaptar os processos de seleção às necessidades específicas de cada órgão e de cada contexto, oferecendo alternativas flexíveis e com resultados rápidos.
3. Garantir a transparência do processo de escolha: tornar todo o processo de escolha transparente, desde os critérios de seleção e os objetivos do cargo, até as razões por trás das escolhas realizadas.
4. Ampliar a responsabilização e a prestação de contas: publicização dos resultados alcançados, com implicações na permanência do gestor no cargo.
5. Fortalecer a burocracia e ampliar parcerias: mesclar a ocupação de cargos de liderança por servidores públicos efetivos, com nomeações por indicações políticas, promovendo o desenvolvimento e a perspectiva de crescimento profissional, e ampliando parcerias com as partes interessadas nas políticas públicas.

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA



As nomeações das lideranças públicas têm implicações na qualidade e no desempenho dos governos, no controle da corrupção, na autonomia e fortalecimento das organizações públicas e na ligação entre o Estado e a sociedade



As nomeações podem ser usadas de maneira negativa, com a escolha de pessoas inadequadas apenas para atender favores e vontades pessoais, em trocas tipicamente clientelistas



Mas também podem ser usadas de maneira positiva como, por exemplo, para trazer pessoas com qualificações específicas, aproximar o Estado de determinados grupos sociais, ampliar a representatividade e obter apoio político para agendas prioritárias.



A implementação das políticas públicas requer competência técnica, mas também necessita de apoio político para eventuais mudanças legislativas, maior alocação de recursos, e mobilização de grupos de interesse



Os processos de nomeação que desconsideram o fator político, além de eliminar os benefícios para o fortalecimento das agendas governamentais e dificultar a governabilidade, não impedem a politização das organizações



É preciso compreender melhor o trabalho das lideranças públicas, e buscar modelos que possibilitem que as nomeações contribuam para a boa governança, e assegurem competência suficiente à burocracia e suporte político adequado às agendas de governo

Alguns caminhos para que o modelo de nomeação das lideranças públicas possa contribuir para melhorar a governabilidade e a governança pública, a partir de uma maior proximidade entre a participação política e a melhoria das capacidades da burocracia, podem ser resumidos nas seguintes propostas:



- ✓ Instituir um Sistema de Alta Direção Pública;
- ✓ Estabelecer processos flexíveis e ágeis para a ocupação de cargos de direção;
- ✓ Garantir a transparência do processo de escolha;
- ✓ Ampliar a responsabilização e a prestação de contas;
- ✓ Fortalecer a burocracia;
- ✓ Ampliar as parcerias, a diversidade e a representatividade;

A ocupação de cargos públicos é um tema recorrente na literatura nacional e internacional, com foco especialmente nos critérios utilizados para as nomeações e os seus impactos na governança, no desempenho dos governos, nas práticas de corrupção, e na implementação da agenda governamental (Cocciasecca; Grossi; Sancino, 2021; Lopes; Vieira, 2023; Sancino; Sicília; Grossi, 2018). No Brasil, a maior preocupação tem sido com a ocupação dos cargos comissionados, dada a ampla discricionariedade para a escolha desses profissionais e a sua relevância na estrutura da burocracia brasileira, especialmente no caso dos cargos de alta direção (Olivieri, 2007).¹

Para profissionalizar a liderança pública, diferentes países avançaram no estabelecimento de critérios e procedimentos para ocupação desses cargos, buscando favorecer a meritocracia em detrimento da influência política (Bilhim, 2012; Chudnovsky, 2017; Longo, 2002; OECD, 2019, 2021; Parrado; Salvador, 2011). As nomeações baseadas no mérito e na competência têm sido valorizadas, sobretudo, por influenciar positivamente a governança pública (Gerson, 2020), contribuindo com a redução da corrupção (Bersch; Praça; Taylor, 2017; Oliveros; Schuster, 2018), e com a melhoria da eficiência da gestão pública (Bilhim, 2013, 2017).

Por outro lado, as nomeações por indicações políticas podem ajudar no alinhamento entre a agenda governamental e os esforços das organizações públicas (Aberbach; Rockman, 1988), e atrair novos talentos para oxigenar a Administração (Flinders, 2012; Peters; Pierre, 2004). As nomeações livres também podem possibilitar a aproximação com grupos sociais e fortalecer a governabilidade, melhorando as relações do Poder Executivo com o Congresso, com os partidos políticos e com outros grupos de interesse (Flinders; Matthews; Eason, 2011, 2012; Lewis, 2011; Lopes, 2022; Van Der Walt; Ingley, 2003).

Ou seja, em qualquer situação, as nomeações podem influenciar a governança pública em relação à qualidade dos governos; a integridade e a justiça em geral; a tomada de decisão democrática; o envolvimento do cidadão e das partes interessadas; e a sustentabilidade e coerência das políticas (Bovaird, 2005; Sancino; Sicília; Grossi, 2018), assim como a governabilidade dos políticos eleitos, através do fortalecimento de alianças e maior proximidade com grupos sociais organizados (Lopes, 2022; Lopes; Vieira, 2020).

¹ Agradecemos ao Rafael Rocha Viana e ao Raphael Amorim Machado pela atuação como pareceristas no âmbito desta pesquisa.

No contexto brasileiro, no entanto, ainda não há a consolidação de um modelo de nomeações para cargos de direção que siga essencialmente os critérios de mérito e competência, como indicam as sugestões para profissionalização da liderança pública. Os avanços nesse caminho geralmente são formais e nem sempre seguidos pelas organizações (Albrecht, 2022). Em outro sentido, apesar da ampla margem de discricionariedade para a escolha dos ocupantes de um conjunto importante de cargos, as nomeações por indicações políticas também não têm sido suficientes para garantir uma governabilidade segura. Portanto, é preciso avançar no estabelecimento de estratégias que permitam que as nomeações para os cargos comissionados, especialmente os de alto escalão, possam de fato contribuir com a governança pública, melhorando, ao mesmo tempo, o desempenho das organizações e o apoio às agendas de governo. Ou seja, é preciso construir um modelo de nomeação que permita a escolha de profissionais com as competências adequadas aos cargos, mas que seja capaz de estabelecer pontes entre a burocracia estatal, os políticos eleitos e a sociedade de maneira geral.

A partir de uma revisão da literatura nacional e internacional, da análise de documentos produzidos por órgãos públicos, organismos internacionais e organizações sociais, e da avaliação das experiências do Chile e do Peru, a presente pesquisa pretende contribuir com essa construção, procurando responder a seguinte questão: *quais questões fundamentais devem ser observadas na construção de um modelo de nomeação para o alto escalão do Poder Executivo federal brasileiro, de modo a permitir um equilíbrio entre mérito e política, favorecendo a governabilidade e a boa governança?*

Para isso, o trabalho se divide em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente apresentamos um diagnóstico sobre a temática de maneira geral, comum a breve discussão sobre as nomeações discricionárias e alguns modelos analíticos usados para caracterizar essas nomeações. Em seguida, descrevemos os sistemas de alta direção do Chile e do Peru, que representam duas diferentes estratégias adotadas na América Latina. Posteriormente mostramos as práticas adotadas para as nomeações no Brasil, e algumas propostas que estão sendo construídas por organizações do terceiro setor para profissionalizar liderança pública brasileira. Por fim, apresentamos as recomendações para a construção de um sistema de alta direção para o Poder Executivo federal, que busque o equilíbrio entre a governabilidade e a boa governança.

Os cargos comissionados sempre representaram um recurso importante para o governo formar as suas equipes, prestigiar os seus aliados, cooptar opositores, controlar recursos de poder e incorporar pessoas qualificadas aos quadros públicos (D'Araújo; Lameirão, 2011, p. 95). Por um lado, as escolhas para os cargos de livre nomeação se prestam como uma importante moeda de troca na formação de uma base de apoio parlamentar estável, e, por outro, impactam na capacidade dos governos em formular e implementar as políticas públicas (Olivieri, 2011). Ou seja, as nomeações públicas são relevantes não apenas pela quantidade de cargos de livre provimento e posição estratégica que representam, mas, sobretudo, pela sua influência na governança e na governabilidade no modelo político-administrativo brasileiro (Olivieri, 2011).

Apesar dessa relevância, o processo de nomeação no Brasil tem evoluído lentamente. Embora tenham ocorrido avanços importantes na tentativa de profissionalizar a ocupação dos cargos comissionados na Administração federal, estudos mais recentes ainda apontam fragilidades que já eram identificadas no passado, como a tendência ao clientelismo e a baixa efetividade das medidas normativas que favoreceriam a qualificação dos nomeados (Albrecht, 2022; Santos, 2009).

Por um lado, as escolhas baseadas preponderantemente nas indicações político-partidárias têm se mostrado prejudicial para a profissionalização da gestão pública, e, por outro, elas também não parecem refletir no engajamento dos partidos políticos nas agendas do governo e no fortalecimento da governabilidade (Albrecht, 2022). A fragmentação dos partidos políticos e a distribuição de poder no Congresso, torna o exercício de governar o país ainda mais desafiador (Palermo, 2000), e as nomeações que levam em conta apenas a vinculação partidária, parecem não ser mais tão efetiva para garantir a governabilidade.

2.1 MÉRITO OU POLÍTICA: OS CAMINHOS DAS NOMEAÇÕES DISCRICIONÁRIAS

Em todo lugar, os governantes possuem o poder discricionário de nomear funcionários públicos para determinadas posições (Panizza; Peters; Ramos Larraburu, 2019). Embora existam diferentes objetivos e implicações envolvidos no processo de nomeação, há um senso comum de reduzir essas decisões apenas a escolhas meritocráticas ou nomeações políticas clientelistas (Lopes; Vieira, 2023).

As nomeações são chamadas de meritocráticas quando são baseadas em critérios técnicos, impessoais, que privilegiam aqueles que têm melhor desempenho e são escolhidos a partir dos seus próprios méritos e não das suas relações pessoais, sendo um contraponto às chamadas nomeações políticas. Para alguns autores, as nomeações meritocráticas têm um impacto positivo na imparcialidade, na eficiência e na qualidade da gestão pública (Bilhim, 2017; Gallo; Lewis, 2012).

As nomeações meritocráticas são associadas à profissionalização da gestão pública, e trazem como características comuns a limitação das indicações políticas e a realização de processos seletivos abertos, baseados na gestão por competências e nas políticas clássicas de recrutamento e seleção de gestão de pessoas (Gerson, 2020). Para os defensores desse modelo, a imparcialidade e a transparência no processo de nomeação contribuem com a governança pública (Sancino; Sicilia; Grossi, 2018), e as nomeações políticas têm um impacto negativo no desempenho e na qualidade dos governos (Andersen, 2018; Gallo; Lewis, 2012; Gilmour; Lewis, 2006).

Por outro lado, as nomeações exclusivamente técnicas podem levar a um insulamento excessivo das burocracias, que podem passar a responder apenas aos seus interesses e não às prioridades políticas, gerando um problema de controle (Andersen, 2018). A burocracia que opera a máquina pública tem aspirações próprias, como autoproteção, e podem ter posições ideológicas diferentes do governante eleito, o que pode dificultar a implantação das agendas do governo (Schneider, 1994; Wood; Waterman, 1991). Assim, as nomeações políticas podem atrair novos talentos e favorecer as agendas governamentais prioritárias (Peters; Pierre, 2004).

Embora existam diferentes formas e objetivos para influência política sobre as nomeações, em geral, os trabalhos relacionam as escolhas feitas com base no alinhamento político, na confiança, na lealdade ou em outros critérios subjetivos e discricionários, a práticas prejudiciais à gestão pública, tratando toda forma de patrocínio como clientelismo (Panizza; Peters; Ramos Larraburu, 2019).

O clientelismo indica uma prática negativa, prejudicial ao Estado (Sancino; Sicilia; Grossi, 2018), quando os políticos trocam vantagens materiais por votos ou outros favores eleitorais (Kopecký *et al.*, 2016), e é utilizado especialmente sob influência dos partidos políticos como forma de ampliar o seu poder sobre as organizações estatais (Scherlis, 2013). No entanto, o patrocínio de uma nomeação pode envolver outros objetivos além da simples vantagem

eleitoral, como criar ou fortalecer organizações públicas, alcançar objetivos democráticos, atender partidos políticos ou outros grupos de interesse para formação de base aliada, ou como forma de substituir o regime político anterior (Bearfield, 2009).

Ou seja, os políticos também podem “patrocinar” determinadas nomeações para controlar as políticas públicas, definir as agendas prioritárias e mover as organizações estatais para o caminho que entender mais adequado, representando, portanto, uma importante ferramenta de controle político da burocracia (Wood; Waterman, 1991). Além disso, os laços informais entre os nomeados e os políticos podem permitir alguns benefícios para as organizações públicas, como um maior acesso aos recursos, maior apoio legislativo, e maior responsabilização dos dirigentes públicos (Gallo; Lewis, 2012; Toral, 2023). Assim, ao aproximar a política das nomeações, os governantes podem ampliar a governabilidade e obter mais apoio para as suas agendas prioritárias, e, conseqüentemente, apresentar melhores resultados para a sociedade (Chudnovsky, 2017; Flinders; Matthews, 2010).

Em resumo, conforme apontado no Quadro 1, os dois caminhos trazem consequências próprias, positivas e negativas, que impactam no funcionamento das organizações públicas.

Quadro 1. Características das nomeações políticas e meritocráticas

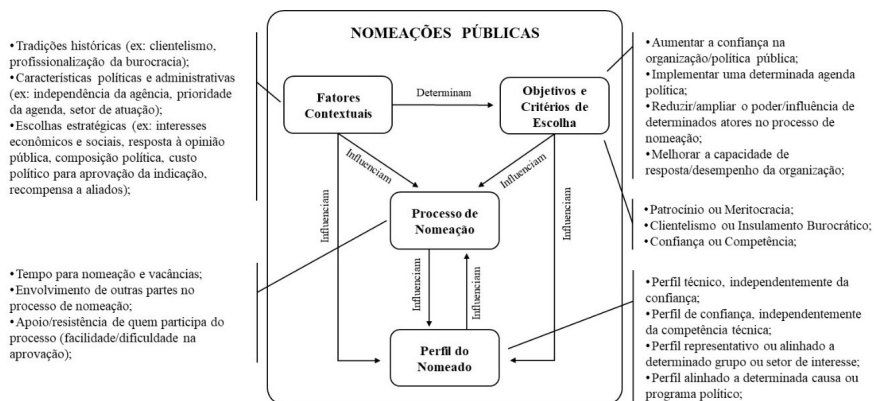
	Tipo de Nomeação	
	Patrocínio (Política)	Mérito
Origem principal dos nomeados	De fora do setor público.	Das carreiras do setor público.
Critérios de escolha	Lealdade e ideologia.	Qualificação e competência técnica.
Vantagens	Maior controle político e alinhamento das prioridades das organizações com as prioridades do governo; possibilidade de aproximação da burocracia dos interesses da sociedade.	Efeito positivo na continuidade das políticas públicas e melhoria no desempenho das organizações.
Desvantagens	Dificuldade na implementação das políticas públicas devido à baixa competência técnica e o foco no curto prazo.	Menor apoio político e possibilidade de distanciamento das agendas do governo dos interesses da sociedade.
Possíveis desvios	Uso das nomeações para troca de favores e recompensa a aliados (clientelismo), independentemente dos resultados esperados para as organizações.	Uso das nomeações para autoproteção da burocracia, visando a defesa de interesses corporativistas.

Fonte: Adaptado de Lopes e Vieira (2023). Tradução livre.

2.2 NOMEAÇÕES DISCRICIONÁRIAS: TIPOLOGIAS E MODELOS ANALÍTICOS

A partir de uma ampla revisão sistemática da literatura, Lopes e Vieira (2023) propuseram um modelo teórico para explicar a dinâmica das nomeações públicas, conforme ilustrado na Figura 1. Para os autores, o contexto é um fator relevante, apesar de pouco explorado na literatura, e que irá influenciar todo o processo de nomeação. Ou seja, as nomeações não seguirão um modelo único, e terão objetivos, critérios e implicações diferentes, a depender do momento ou de um problema específico que se espera resolver.

Figura 1. Modelo detalhado da dinâmica das nomeações públicas



Fonte: Adaptado de Lopes e Vieira(2023). Tradução livre.

Para os autores, a preferência por nomeações políticas ou meritocráticas dependerá de diferentes fatores contextuais e dos objetivos que se pretende alcançar, como aumentar o controle político, melhorar a capacidade técnica-administrativa ou, ainda, dar uma resposta à opinião pública. Com isso, o governante irá considerar no cálculo das suas escolhas, o perfil e o processo mais adequado ao que a situação se apresenta (Lopes; Vieira, 2020).

De forma mais aplicada, Panizza e colaboradores (2019) elaboraram uma tipologia que combina a natureza da confiança (partidários ou não partidários) e as competências do nomeado (profissional ou político) para classificar as modalidades das nomeações discricionárias, conforme apresentado na Figura 2. Para esses autores, a confiança é a essência das nomeações

discricionárias. Ainda que o responsável pela nomeação esteja apenas exercendo o poder formal de nomear, a confiança em quem está sendo nomeado se sobrepõe a outros processos de seleção, seja esta confiança por parte do próprio governante, ou por parte de quem indicou e influenciou a sua nomeação (Panizza; Peters; Ramos Larraburu, 2019).

Figura 2. Tipologia das práticas de patrocínio

		Tipo de Habilidade	
		Profissional	Político
Natureza da Confiança	Partidária	Profissionais do Partido	Partidários Leais - Operadores partidários - Comissários - <i>Brokers</i> - Ativistas políticos
	Não Partidária	Tecnocratas Programáticos	Agentes Políticos - Cuidador - Fixador - Agente eleitoral

Fonte: Adaptado de Panizza et al. (2019). Tradução livre.

Segundo o modelo, os profissionais do partido detêm tanto a confiança partidária quanto as competências técnicas. Esses profissionais são escolhidos para formular e implementar políticas públicas e ocupam geralmente os níveis hierárquicos mais elevados das organizações. Os tecnocratas programáticos também possuem competência técnica, mas possuem laços de confiança com quem o indicou ou o nomeou, e não exatamente com os partidos políticos. Esses profissionais influenciam os decisores que os nomearam, por meio do seu conhecimento e habilidade técnica, e trabalham para diferentes governos, especialmente aqueles mais meritocráticos ou que carecem de capacidade técnica.

Os nomeados com habilidades políticas se dividem em dois grupos. Os partidários leais, que podem exercer o controle dos órgãos públicos em nome do governo (comissários); obter apoio para as políticas de governo, atuando como articuladores com o Congresso e outros grupos de interesse (operadores partidários); intermediar a provisão de bens e serviços públicos para os eleitores, em um papel tipicamente clientelista (*brokers*); ou fazer campanha para o partido

político do poder (ativista político).O segundo grupo são os Agentes Políticos, que exercem funções semelhantes aos Partidários leais, porém relacionadas àqueles que tiveram o poder de os nomear. Eles podem exercer o papel de protetores desses mandatários, sendo os seus “olhos e ouvidos” nas organizações (Cuidador); atuar na interlocução com grupos de interesse para angariar apoio às políticas de governo (Fixador); ou atuar como mobilizadores ou executores de campanhas eleitorais dos seus patronos.

Em pesquisa sobre burocracia estatal e as elites brasileiras, Schneider (1994) classificou as nomeações em três tipos ideais: representativa, de confiança e técnica. Cada tipo estabelece diferentes efeitos na burocracia, conforme resumido no Quadro 2. As formas representativas servem para aumentar o apoio de quem tem o poder de nomear, permitindo que partidos, grupos de interesse ou indivíduos específicos influenciem nas indicações. Neste caso, a tendência é que os nomeados estejam mais sujeitos ao controle de quem o indicou do que de quem o nomeou. As nomeações de confiança atendem apenas aos interesses de quem nomeia, e permitem controlar as incertezas e garantir um alinhamento direto entre o nomeado e quem o nomeou. Os nomeados técnicos estão mais preocupados com as suas responsabilidades relacionadas à sua área de atuação, com pouca atenção aos interesses externos, reduzindo o poder de controle do responsável pela nomeação.

Quadro 2. Efeitos característicos das nomeações representativas, de confiança e técnicas

Efeito usual da nomeação sobre:	Representativa	Confiança	Técnica
Pluralismo	Expande	Limita	Limita
Insulação	Perfura	Confirma	Confirma
Alianças	Facilita	Impede	Depende
Incerteza	Aumenta	Reduz	Reduz
Trocas	Despersonaliza	Personaliza	Despersonaliza
Eficácia Administrativa	Prejudica	Depende	Melhora

Fonte: Schneider (1994, p. 128).

Para Schneider (1994), os padrões das nomeações são determinantes para a autonomia das organizações, e podem criar uma espécie de hierarquia informal entre o nomeado e quem patrocinou a sua nomeação, com impactos diretos nos resultados e formas de atuação dos órgãos públicos (Schneider, 1994). Caso a estratégia de nomeações seja no sentido de apenas ganhar apoio ou manter alguém da sua confiança, embora seja possível estabelecer um

maior controle sobre a burocracia, corre-se o risco de enfraquecer a capacidade de condução das políticas públicas. Por outro lado, se a estratégia for de fortalecimento demasiado das nomeações técnicas, o risco é de se perder o apoio do Congresso e reduzir a capacidade de implementação das agendas da sua preferência (Flinders; Matthews, 2010; Peters; Bianchi, 2020). O desafio, portanto, é encontrar um meio-termo, que concilie competência suficiente à burocracia e alinhamento político (Peters, 2013), e que se adapte ao momento e aos objetivos que os governos pretendem alcançar (Lopes, 2022).

Os dirigentes públicos desempenham um papel central na eficiência do governo, atuando na transformação das diretrizes políticas em políticas públicas concretas. Por essa razão, a maioria dos países desenvolvidos instituiu sistemas específicos para a gestão das lideranças no setor público, chamados, de forma geral, de Sistemas de Alta Direção (OECD, 2021). A partir dessas experiências, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identificou as principais estratégias que favoreceriam a profissionalização da liderança no setor público, e propôs um conjunto de recomendações, organizadas em dois eixos (Gerson, 2020; OECD, 2019, 2021):

Eixo 1: Colocar pessoas capazes nas funções de liderança:

- Considerar critérios baseados em mérito e processos transparentes de nomeações.
- Identificar previamente as competências adequadas para cada cargo e adotar mecanismos de seleção que possam avaliar as competências necessárias.
- Estabelecer um plano de desenvolvimento de carreira que permita a existência de profissionais com as habilidades necessárias para assumir cargos de liderança.
- Utilizar estratégias que promovam a diversidade no alto escalão do serviço público.

Eixo 2: Estabelecer um ambiente facilitador para as lideranças:

- Garantir que as lideranças tenham autonomia, ferramentas e suporte necessários para usar efetivamente suas capacidades.
- Definir claramente os objetivos da liderança, alinhados às agendas de governo.
- Oferecer remuneração adequada, reconhecimento e oportunidades de desenvolvimento.
- Estabelecer acordos de desempenho e mecanismos de avaliação e prestação de contas.

As recomendações da OCDE, portanto, procuram indicar a necessidade de ter as pessoas mais adequadas para as posições de liderança, mas, ao mesmo tempo, garantir que existam os meios necessários para o desenvolvimento do trabalho dessas pessoas. Essas propostas têm norteado a avaliação e a estruturação das práticas de diferentes países, inclusive no Brasil. Dentre as experiências da América Latina, dois casos têm ganhado destaque: O Sistema de Alta Direção Pública (SADP) do Chile, e o Corpo de Gerentes Públicos do Peru (CGP).

3.1 SISTEMA DE ALTA DIREÇÃO PÚBLICA DO CHILE (SADP)

O caso chileno talvez seja o exemplo mais utilizado para embasar as propostas de profissionalização das nomeações no Brasil, tendo sido objeto de diferentes pesquisas e trabalhos técnicos e acadêmicos.

O SADP surgiu no ano de 2003, no âmbito de uma reforma administrativa mais ampla e como resultado de um consenso entre o governo e a oposição². O objetivo do Sistema é selecionar gestores públicos competentes, por meio da realização de concursos abertos e transparentes, e da restrição da discricionariedade das nomeações para os principais cargos do nível central de governo. O SADP é gerenciado pelo Conselho da Alta Direção Pública, um órgão colegiado e autônomo, composto pelo Diretor Nacional da Função Pública, que o preside, e por quatro conselheiros nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação de 4/7 do Senado. Os conselheiros possuem mandatos de 3 anos, podendo ser reconduzidos por mais 3 anos, e não podem ser demitidos injustificadamente durante esse período.

O Sistema abrange os cargos de primeiro e segundo níveis, ou seja, aqueles que estão diretamente subordinados à autoridade política (como os Ministros, por exemplo) e que atuam entre a decisão política e a execução administrativa. Inicialmente existiam cerca de 600 cargos submetidos ao SADP e, atualmente, são quase 5000 cargos nessa situação.

O processo seletivo é composto por cinco etapas principais³ (Larrouqué, 2021): a primeira é o recrutamento a partir de uma ampla divulgação das vagas no Diário Oficial, em sites institucionais e nas redes sociais; a segunda etapa é a análise formal do cumprimento dos requisitos do edital; a fase seguinte é a análise curricular e a avaliação de competências, realizadas por uma empresa especializada contratada para esse fim; a quarta etapa consiste na realização de entrevistas dos melhores candidatos.

Para cargos de nível I, a decisão de quem avança para as entrevistas é do Conselho da Alta Administração Pública, que também é quem realiza as entrevistas. Para os cargos de nível II, a decisão é de uma Comissão de Seleção, que também fica responsável pela realização das entrevistas desses candidatos. Após as entrevistas, uma lista de candidatos elegíveis para o cargo é encaminhada para a autoridade que irá fazer a escolha final na última etapa da seleção. Para

² Para mais informações, consultar <<https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/>>

³ As etapas estão descritas no endereço eletrônico <https://adp.serviciocivil.cl/concursos-spl/opencms/sobre_concursos.htm>, acessado em 09/01/2024.

o nível I, a lista é encaminhada para o Presidente da República e para o nível II, para o dirigente do órgão de localização do cargo. Essas autoridades podem escolher um dos nomes da lista, ou declarar que nenhum candidato é adequado, e solicitar a realização de um novo concurso.

Após a seleção, os gestores são nomeados para um mandato de três anos, podendo ser renovado por mais dois períodos, e firmam um acordo de desempenho, com o estabelecimento das metas e objetivos a serem alcançados. Apesar do mandato fixo, os gestores podem ser dispensados em qualquer momento pela autoridade que os nomeou.

Esse modelo de seleção, visto como um modelo híbrido, permitiria um equilíbrio entre mérito e escolha política, acabando com nomear, em geral, “tecnocratas programáticos”, conforme modelo apresentado por Panizza e colaboradores (2019). Ou seja, profissionais selecionados essencialmente com base nas suas competências profissionais, sem necessariamente ter grandes ligações com grupos partidários, porém, estabelecendo uma linha de confiança com a autoridade que o nomeou. Com esse perfil que mistura técnica com confiança, o gestor contribuiria com a melhoria da capacidade administrativa das organizações, ao mesmo tempo que permitiria um controle político por parte da autoridade superior (Schneider, 1994).

3.2 CORPO DE GERENTES PÚBLICOS DO PERU (CGP)

O Corpo de Gerentes Públicos do Peru surgiu em 2008, inspirado no modelo chileno e de outros países que buscaram ampliar a seleção para cargos de liderança pública baseadas no mérito (Chudnovsky, 2017). O CGP é gerenciado pela Autoridade Nacional do Serviço Civil (Servir), responsável por todo processo seletivo, podendo contar com empresas especializadas contratadas para determinadas etapas da seleção⁴.

Diferentemente do Chile, onde a seleção é realizada para um cargo específico, no Peru, o Servir realiza seleções genéricas visando a formação de um banco de talentos para os níveis I, II e III da administração pública central ou local. A seleção é realizada com base em entrevistas, análise de competências, análise curricular e a solução de um caso prático. Após a seleção, os candidatos aprovados passam a integrar um banco de talentos. A adesão das organizações ao Sistema é opcional, cabendo ao órgão interessado demandar ao Servir um perfil específico para ser localizado no banco de talentos. A escolha do gestor fica a cargo do Servir, com base no perfil acordado entre a autoridade nacional e o órgão demandante. O gestor escolhido é nomeado para um mandato de três anos, podendo ser renovado por mais dois períodos. A retirada do

⁴ Para mais informações, consultar <<https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/7956-la-gerencia-publica>>.

gestor somente é possível para os casos de baixo desempenho ou descumprimento das metas avaliadas no acordo de desempenho (Agenda Brasil do Futuro, 2016; Iacoviello; Llano; Ramos, 2020; Martínez Puón, 2020).

O modelo peruano restringe ainda mais a discricionariedade da escolha dos nomeados, e praticamente elimina a possibilidade de patrocínio político sobre as nomeações (Cortázar; Fuenzalida; Lafuente, 2016). Seguindo o modelo de Schneider (1994), esse modelo de seleção resulta em nomeações eminentemente técnicas, que permitem aumentar a capacidade administrativa das organizações, no entanto, aumenta o seu isolamento e o seu distanciamento da agenda política. Esse modelo restritivo acaba por gerar uma maior pressão da classe política para alterar o seu funcionamento ou reduzir o interesse das organizações de aderirem ao sistema (Corrieri; Bolaños, 2022; Cortázar; Fuenzalida; Lafuente, 2016; Iacoviello; Llano; Ramos, 2020). O Quadro 3 resume as principais semelhanças e diferenças entre os modelos chileno e peruano.

Quadro 3. Análise comparativa do Sistema de Alta Direção Pública do Chile (SADP) e do Corpo de Gerentes Públicos do Peru (CGP)

	SADP – CHILE	CGP - PERU
Estratégia de implementação	Introdução de reformas jurídicas desde o início.	Abordagem gradual, começando com medidas política e financeiramente viáveis.
Conselho de Direção	As responsabilidades limitam-se à nomeação da lista restrita de três a cinco candidatos durante o processo de seleção.	Autoridade máxima do serviço público peruano. O poder deste Conselho está além do seu papel durante o processo de seleção.
Participação de órgãos públicos	Obrigatório para órgãos públicos especificados na Lei.	Voluntário. Instituições públicas solicitam dependendo de suas necessidades.
Grau de descentralização	Nível central e municipal (educação).	Níveis central, regional e municipal.
Níveis de Gerentes incluídos	Primeiro e segundo níveis.	Primeiro, segundo e terceiro níveis, embora se concentre em posições de terceiro nível.
Tipos de posição	Principal responsável pela implementação de políticas públicas.	
Procedimento de candidatura	Candidatura para uma vaga específica.	Formação de um Banco de Talentos. Não é necessário recandidatar-se depois fazer parte do Banco.
Partes interessadas no processo de recrutamento e seleção	As etapas iniciais do processo seletivo são realizadas por agências especializadas contratadas, e um conselho é responsável pela seleção durante as etapas finais.	

	SADP – CHILE	CGP - PERU
Poder das autoridades políticas durante o processo de seleção	As autoridades políticas selecionam o candidato final entre a lista curta de três ou cinco candidatos fornecida pelo Conselho. Além disso, o diretor administrativo tem um papel ativo em termos de contratos de desempenho, bem como em processos de supervisão e avaliação.	As autoridades políticas não participam da seleção, que fica a cargo apenas do Conselho.
Método de seleção	Seleção por competências.	
Gestão de desempenho	Acordo de desempenho está vinculado à compensação monetária.	
Assessoria, apoio, supervisão, treinamento e avaliação de gestores públicos	Papel limitado do Conselho (órgão central) na supervisão e avaliação dos gestores públicos. O nível de cumprimento dos objetivos de desempenho pelos gestores é apenas informado pelas organizações públicas. Além disso, as oportunidades de treinamento oferecidas pelo Conselho é limitada.	Assistência e supervisão permanentes pelo Conselho (órgão central). Além disso, a instituição oferece oportunidades de capacitação continuada para gestores e é corresponsável (com a respectiva organização) pela avaliação dos gestores.
Poder de autoridade política para destituir gestores públicos	Os gestores podem ser demitidos a qualquer momento pelas autoridades políticas, sem motivo.	As autoridades políticas só podem demitir um gestor por razões relacionadas ao seu desempenho, disciplina e integridade. Estas razões devem ser fundamentadas antes ao Conselho.
Mandato dos gestores	Três anos, que podem ser renovados duas vezes.	

Fonte: Adaptado de Cortázar et al. (2016). Tradução livre.

4

A OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, toda e qualquer posição de direção, chefia ou de assessoramento no Poder Executivo federal é exercida por um ocupante de um cargo ou função comissionados. Ao todo são 47.949⁵ cargos e funções dessa natureza, distribuídas na Administração direta e indireta. Os principais deles são os Cargos Comissionados Executivos (CCE) e as Funções Comissionadas Executivas (FCE)⁶, que substituíram os antigos Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), e representam aproximadamente 80% desse total (30.687 FCE e 7.554 CCE, total de 38.241 cargos e funções)⁷.

As CCE e FCE são organizadas em categorias: Direção, Assessoramento, Direção de Projetos e Assessoramento Técnico Especializado (apenas para FCE); e níveis: 18 níveis de CCE e 17 níveis de FCE. Quanto maior o nível, maior a remuneração, e mais alta a posição hierárquica do cargo ou da função de direção, como demonstrado na referência do Quadro 4.

Quadro 4. Tabela de referência para enquadramento de posição hierárquica e nível correspondente de Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE)

Enquadramento referencial de posição hierárquica	Nível correspondente de CCE/FCE
Titular de Secretaria-Executiva, Secretaria Especial, subchefia ou outro Cargo de Natureza Especial	Nível 18
Titular Máximo de Entidades Autárquicas e Fundacionais, Secretaria ou unidade semelhante	Nível 17
Titular de Diretoria, Departamento, Subsecretaria ou unidade semelhante	Níveis 15 e 16
Titular de Coordenação-Geral ou unidade semelhante	Níveis 13 e 14
Titular de Coordenação ou unidade semelhante	Níveis 10 a 12
Titular de Divisão ou unidade semelhante	Níveis 7 a 9
Titular de Serviço ou unidade semelhante	Níveis 5 e 6
Titular de Seção ou unidade semelhante	Níveis 3 e 4
Titular de Setor ou unidade semelhante	Nível 2
Titular de Núcleo ou unidade semelhante	Nível 1

Fonte: Anexo II do Decreto n.º 10.829, de 5 de outubro de 2021, com adaptações.

⁵ Dados de fevereiro de 2024 do Painel Estatístico de Pessoal, acessado em 03 de abril de 2024 (<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>)

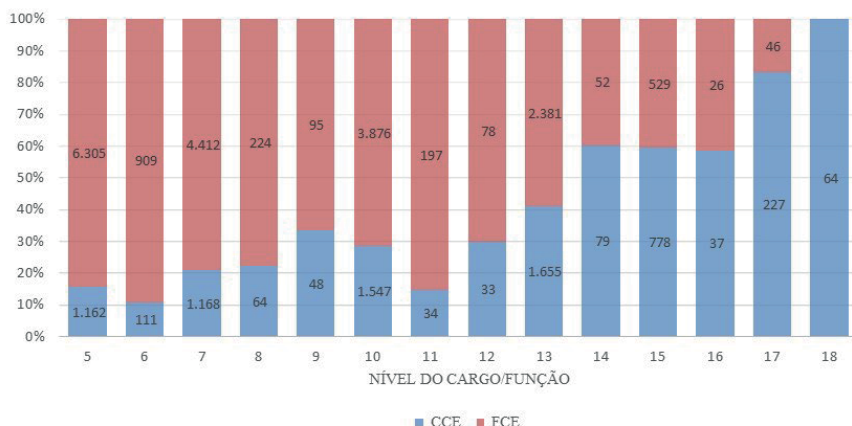
⁶ Instituídos pela Lei n.º 14.204, de 16 de setembro de 2021.

⁷ Os demais cargos e funções comissionadas são específicos das Agências Reguladoras (n=921) e das Instituições Federais de Ensino (n=8.774), e DAS e FCPE que ainda não foram extintos (n=13).

Apesar de nomenclaturas distintas, basicamente a diferença entre FCE e CCE é a exclusividade de ocupação por servidores públicos. As FCE de qualquer nível e as CCE de níveis 1 a 4 somente podem ser ocupadas por servidores públicos efetivos, mesmo que de outros Poderes ou esfera de governo. Assim, restam apenas as CCE de níveis 5 a 18 para, de fato, a livre nomeação de não servidores, que representam cerca de 18% do total das CCE e FCE (7007 cargos).

Os cargos com possibilidade de ocupação por não servidores oferecem maior liberdade para os governantes influenciarem os órgãos públicos, colocando pessoas da sua confiança, incorporando profissionais com competência específica ou articulando indicações dos seus aliados. Embora isso também possa ocorrer por meio da nomeação de servidores públicos efetivos. Não por acaso, quanto mais alto o nível, maior a proporção de CCE, como pode ser visto na Figura 3.

Figura 3. Distribuição dos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE) por nível



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de fevereiro de 2024 do Painel Estatístico de Pessoal, consultado em 03/04/2024.

Com relação ao processo de seleção dos nomeados, como regra, as nomeações seguem a livre escolha do dirigente máximo do órgão, ou do Presidente da República, conforme o nível do cargo, observando apenas o cumprimento dos requisitos citados anteriormente. Há, no entanto, casos diferentes no Poder Executivo federal⁸.

⁸ Para uma visão mais detalhada sobre as estratégias de escolha dos dirigentes públicos, ver Aléssio (2017).

- **Eleições internas:**

Os Reitores e Vice-Reitores de Universidades Federais são nomeados pelo Presidente da República a partir de uma lista tríplice elaborada pelo colegiado máximo da instituição e ensino⁹. Para a elaboração das listas, os conselhos universitários geralmente realizam uma consulta junto à comunidade acadêmica, e, tradicionalmente, os Presidentes nomeiam o primeiro nome da lista (Andifes, 2023)¹⁰, tornando o processo de escolha de reitores, uma eleição interna que independe da vontade dos governos.

Esse modelo de escolha dos dirigentes máximos das universidades é defendido como um requisito fundamental para a autonomia dessas instituições, que afastaria a possibilidade de interferência política ou cerceamento da liberdade de cátedra (Honorato; Souza, 2023; Pilatti et al., 2023). Por outro lado, o modelo de escolha de atores da burocracia por meio de eleição seria um contrassenso com as próprias características da burocracia. Na concepção weberiana, a eleição debilitaria a subordinação hierárquica, e ameaçaria a especialização dos funcionários e o funcionamento preciso das organizações burocráticas (Weber, 1982). Portanto, faria mais sentido os dirigentes dos órgãos públicos serem escolhidos pelo seu superior hierárquico, nesse caso, o Presidente da República, mas que, na prática, apenas assina um ato formal de nomeação.

- **Aprovação prévia pelo Senado:**

As nomeações para alguns cargos específicos precisam ser aprovadas pelo Senado, após a indicação do Presidente da República. É o caso dos dirigentes das Agências Reguladoras federais, dos diretores do Banco Central e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)¹¹.

Nesses casos, os nomes indicados pelo Poder Executivo são sabatinados pelos Senadores por meio de arguição pública, em Comissões relacionadas ao campo de atuação do órgão, e, posteriormente, são submetidos à aprovação pelo plenário da casa legislativa. Na grande maioria dos casos, os nomes indicados são aprovados, o que é resultado de uma negociação prévia entre o Executivo e o Legislativo, que faz com que as sabinas sejam apenas um rito formal que pouco contribui com a avaliação do candidato (Lemos; Llanos, 2007; Lopes; Vieira, 2022).

⁹ Lei nº 5.5540, de 28 de novembro de 1968, e alterações posteriores.

¹⁰ A tradição de nomear os reitores que figuravam em primeiro lugar na lista tríplice foi quebrada especialmente durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), quando, em pelo menos 20 instituições federais de ensino, os reitores escolhidos não foram os mais votados nas consultas internas ou nem mesmo integravam a lista elaborada pelo Conselho Universitário (Honorato; Souza, 2023).

¹¹ Também são submetidas à aprovação do Senado, as nomeações de Magistrados, do Procurador-Geral da República, de Embaixadores e de Ministros do Tribunal de Contas da União, que possuem características específicas que não são consideradas no escopo deste trabalho.

Apesar disso, a submissão de nomes ao Senado reflete em uma necessidade maior de articulação entre os Poderes, e permite uma influência mais clara dos políticos nas escolhas do Executivo (Baird, 2017; Lopes; Vieira, 2022).

- **Processos seletivos públicos:**

As escolhas realizadas por meio de processos seletivos públicos vêm crescendo no Brasil, especialmente para cargos comissionados de nível intermediário. Há experiências em diferentes Estados e em alguns órgãos federais (Alessio, 2017; Balué; Camões, 2015; Lamelo *et al.*, 2017), seguindo exemplos do que ocorre em outros países.

Esses processos de seleção têm em comum a divulgação prévia de um perfil profissional desejado e alguma etapa de avaliação objetiva, como análise curricular ou estabelecimento de critérios mínimos de formação e experiência. Notadamente, esse modelo segue os argumentos da profissionalização da direção pública por meio de nomeações mais impessoais e meritocráticas, e procura afastar as possibilidades de interferência política, vista como prejudicial à Administração, embora haja um consenso na necessidade de considerar as competências políticas e de relacionamento no perfil profissional desejado (Longo, 2002, 2003).

Recentemente a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) vem trabalhando em um amplo programa de liderança, chamado de “Líderes que Transformam”, que envolve o processo de pré-seleção com a formação de um banco de talentos, e a implementação de ações de desenvolvimento. Apesar da adesão ao Programa ser opcional, há um grande esforço da Escola em incentivar a participação de um número maior de Órgãos públicos, arcando com os custos de todo o processo, construindo redes de liderança e fortalecendo as ações de desenvolvimento (Alessio, 2021).

Essa iniciativa da Enap tem como referência alguns modelos de gestão de Sistemas de Alta Direção (SAD) implementado por outros países e se aproxima das recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para profissionalização das funções de liderança no setor público.

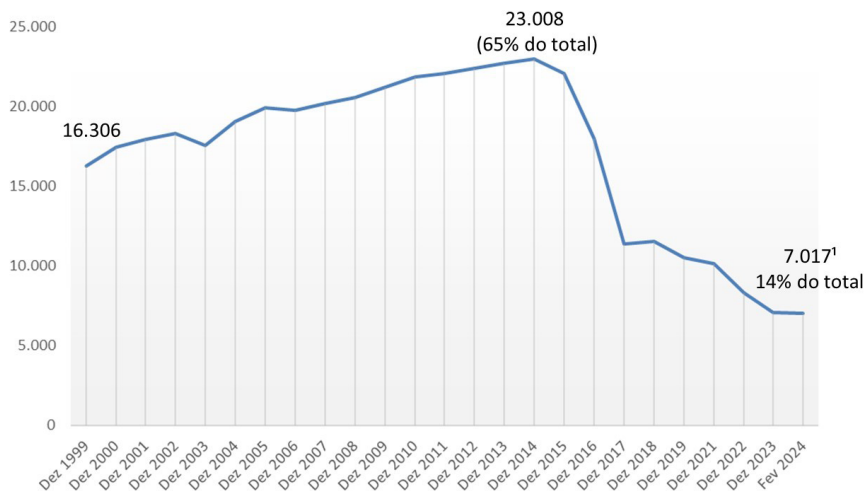
4.1 PROPOSTAS E INICIATIVAS RECENTES PARA PROFISSIONALIZAÇÃO DA LIDERANÇA PÚBLICA NO BRASIL

As preocupações com os critérios usados na ocupação dos cargos públicos no Brasil são antigas. A origem da organização política-administrativa brasileira foi marcada pelo estabelecimento de uma estrutura estatal dominada por valores tradicionais do patrimonialismo (Carvalho, 2011), com a utilização dos cargos públicos como moeda de troca para obter apoio político e social (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010), e a nomeação dos funcionários públicos para atender ao interesse de quem detinha o poder na região (o imperador, o governante, o coronel, o parlamentar etc.). Ou seja, o funcionário não estava ali para servir ao Estado, mas para servir a quem lhe nomeou.

Especialmente a partir da década de 1930 houve tentativas de transformação dessa realidade, tendo como referência a burocracia weberiana dos Estados modernos (Costa, 2008). Diferentes reformas administrativas foram realizadas buscando adotar a meritocracia e a profissionalização da função pública como princípios fundamentais (Wahrlich, 1957, 1975). Aos poucos, os cargos efetivos passaram a ser ocupados apenas mediante concurso públicos. Mas, paralelamente, foram consolidados os chamados cargos comissionados, de livre nomeação, para o exercício das funções de chefia e assessoramento, permitindo que até mesmo as posições mais baixas da hierarquia estatal fossem preenchidas com base na confiança, independentemente do mérito ou da qualificação do profissional escolhido (Wahrlich, 1970).

Embora as legislações tenham estabelecido alguns critérios mínimos para a ocupação dos cargos comissionados, ainda hoje os governantes detêm uma ampla discricionariedade para escolher livremente um conjunto importante de servidores públicos, em posições-chave no aparato estatal. Diferentemente do que ocorre em outros países, no Brasil mesmo os cargos de alto escalão não possuem um conjunto de regras e estratégias específicas para a sua gestão. Ou seja, não há um Sistema de Alta Direção como definido em outras regiões.

Ainda assim, a quantidade de cargos passíveis de ocupação por não servidores diminuiu consideravelmente na última década, como observado na Figura 4. Antes da criação das FCE e CCE, os cargos mais tradicionais no Poder Executivo federal eram os DAS, que eram divididos em seis níveis, e todos eles podiam ser ocupados por não servidores.

Figura 4. Evolução dos Cargos de Livre Nomeação (DAS e CCE de nível igual ou maior do que 5)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de fevereiro de 2024 do Painel Estatístico de Pessoal, consultado em 03/04/2024.

Nota: ¹ 7.007 CCE 05 a 18 mais 10 DAS.

Com a transformação dos antigos DAS em CCEs e FCEs, além da exclusividade de nomeação de servidores públicos efetivos para alguns cargos, a legislação estabeleceu requisitos gerais e específicos para cada nível de FCE e CCE. Os requisitos gerais para todos os cargos são idoneidade moral e reputação ilibada; perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo; não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990 (Lei da Ficha Limpa).

A regulamentação¹² das CCE e FCE estabeleceu ainda que os órgãos deverão definir o perfil profissional desejável para cada cargo de nível 11 a 17, e utilizar mecanismos de transparência ativa para disponibilizá-lo, de forma organizada e em formato aberto, assim como o currículo do ocupante de cada cargo em comissão ou função de confiança. Também poderão ser realizados processos de pré-seleção que considere outros requisitos de formação e avaliação de competências específicas.

Os requisitos específicos variam conforme o nível do cargo ou função, e o nomeado deve atender a pelo menos um dos requisitos citados no Quadro 5.

¹² Decreto n.º 10.829, de 5 de outubro de 2021.

Quadro 5. Requisitos mínimos para ocupação dos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e Funções Comissionadas Executivas (FCE)

Requisitos mínimos	Nível do CCE ou FCE			
	5 a 8	9 a 11	12 a 14	15 a 17
Experiência Profissional	2 anos em atividade relacionada ao órgão ou ao cargo.	3 anos em atividade relacionada ao órgão ou ao cargo.	Anos em atividade relacionada ao órgão ou ao cargo.	6 anos em atividade relacionada ao órgão ou ao cargo.
Ocupação de Cargo Comissionado	2 anos em qualquer cargo comissionado.	3 anos em qualquer cargo comissionado.	4 anos em qualquer cargo comissionado.	6 anos em cargo equivalente a CCE de nível 13 ou superior.
Formação Acadêmica	Especialização, mestrado ou doutorado em área relacionada ao órgão ou ao cargo.	Especialização, mestrado ou doutorado em área relacionada ao órgão ou ao cargo.	Especialização, mestrado ou doutorado em área relacionada ao órgão ou ao cargo.	Mestrado ou doutorado em área relacionada ao órgão ou ao cargo.
Capacitação	120 horas de capacitação em áreas correlatas ao cargo.	120 horas de capacitação em áreas correlatas ao cargo.	120 horas em ações de desenvolvimento de liderança, estabelecidas pelo Ministério da Economia.	120 horas em ações de desenvolvimento de liderança, estabelecidas pelo Ministério da Economia.
Cargo Efetivo	Ser servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar do círculo hierárquico de oficial ou oficial-general.	—	—	—

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto n.º 10.829, de 5 de outubro de 2021.

Apesar desse conjunto de regras apontar para uma melhor qualificação das nomeações, a legislação indica ser opcional a avaliação de desempenho dos ocupantes de cargos em comissão, e permite que os requisitos citados no Quadro 5 sejam dispensados, mediante uma simples justificativa do dirigente máximo do órgão. Ainda assim, esse novo conjunto de regras apresenta um avanço em relação aos normativos anteriores, que basicamente se concentravam no estabelecimento de percentuais mínimos de ocupação dos cargos por servidores de efetivos, e no comando genérico da necessidade de os nomeados possuírem qualificação adequada ao cargo (Albrecht, 2022).

Além dessas mudanças concretas, algumas organizações do terceiro setor brasileiro têm se dedicado a propor medidas para a melhoria do processo de nomeação das lideranças públicas. Em geral, as propostas focam na necessidade de realização de processos de recrutamento e seleção transparentes, meritocráticos e baseados nas competências adequadas ao cargo.

Para o Movimento Pessoas à Frente há três pilares fundamentais para a gestão de lideranças públicas: recrutamento e seleção, gestão do desempenho e desenvolvimento, e estrutura de governança. A organização ressalta ainda a importância de incluir questões transversais na gestão das lideranças, tais como o direcionamento estratégico, a diversidade, a equidade e inclusão, e a legitimidade (Movimento Pessoas à Frente, 2021).

A partir de pesquisa realizada em 2016, Agenda Brasil do Futuro apresentou um modelo, dividido em duas partes, focado no processo nomeação para os cargos de DAS 4, 5 e 6 – atuais CCE e FCE 13 a 18 (Agenda Brasil do Futuro, 2016). A primeira parte é chamada de “Agenda de Transparência” e prevê a divulgação no Portal da Transparência de informações relacionadas a todo processo de escolha e nomeação dos ocupantes desses cargos comissionados. A nomeação se iniciaria com a caracterização da vaga e a descrição do perfil desejado, e seria concretizada com um parecer do responsável pela nomeação, indicando a adequação do nomeado ao cargo escolhido, e os indicadores do processo de recrutamento e seleção, como a quantidade de inscritos e a currículos analisados.

A segunda parte do modelo foca na profissionalização do processo de seleção, prevendo quatro possibilidades: a institucionalização de uma unidade central dentro do poder público para a centralização dos processos de seleção; a realização dos processos de seleção de forma descentralizado, porém, seguindo uma padronização mínima; a contratação de um serviço terceirizado de seleção; ou a construção de uma plataforma para a indicação de profissionais por organizações setoriais de grande reputação.

Trabalho conjunto da Fundação Brava, Fundação Lemann, Instituto Humanize e República.org (2020) em sete estados brasileiros, procurou reforçar a importância do processo de seleção público, transparente e baseado em competências. De acordo com o trabalho, o processo de seleção deve ter como etapas indispensáveis o mapeamento do perfil do cargo; a ampla divulgação do processo seletivo; a análise de currículo; entrevista por competências e banca ou entrevista final com gestor direto. A participação e especialistas externos no processo de seleção também foi apontado como um elemento que pode fortalecer e dar legitimidade ao processo de seleção.

Em caminho semelhante, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad), propôs um conjunto de medidas para implementar processos seletivos públicos para a ocupação de cargos comissionados, especialmente de liderança (Consad, 2020). A proposta contempla a definição do perfil desejado, a publicização do processo de seleção e a adoção de critérios impessoais e meritocráticos para a escolha do nomeado.

Essas propostas refletem um consenso sobre a ocupação dos cargos comissionados no Brasil: o nosso país tem uma tradição clientelista, e os cargos públicos são usados para a troca de favores e recompensa a aliados, resultando na nomeação de pessoas geralmente despreparadas para o cargo. Para combater esse mal, é preciso profissionalizar o processo de nomeação, introduzindo critérios meritocráticos, aferidos por meio de seleção pública, afastando as escolhas feitas com base em indicações políticas diretas. É nesse caminho que estão construídas as principais propostas de modificação no processo de nomeação dos dirigentes públicos.

No entanto, esse consenso tem alguns problemas. O patrocínio sobre as nomeações, as chamadas indicações políticas ou nomeações com base na confiança, podem ser usadas para o direcionamento das políticas públicas e para oxigenação das organizações estatais, e refletem o reconhecimento da legitimidade do governante, eleito democraticamente, de nomear pessoas da sua confiança e influenciar as organizações públicas (Lee, 2020).

A implementação das políticas públicas requer competência técnica, mas também necessita de apoio político para eventuais mudanças legislativas, maior alocação de recursos, e mobilização de grupos de interesse. Nesse sentido, compor a Administração com pessoas da confiança de atores ou grupos estratégicos para o governo, contribui para a formação de alianças e fortalecimento da sua base de apoio no Congresso. Essas trocas não são necessariamente clientelistas, e, a depender de outros mecanismos de controle e transparência, podem se vincular a uma lógica maior de alinhamento e implementação de uma agenda de governo.

Ao estabelecer o caminho apenas da seleção baseada em critérios impessoais, a participação de profissionais patrocinados por políticos tende a ser desencorajada (Flinders; Matthews, 2010), e a decisão sobre a escolha de quem irá executar as políticas públicas, será delegada dos políticos eleitos para empresas de seleção privadas ou comissões independentes, que terão os seus próprios interesses, objetivos e prioridades, que não são livres de erros e vieses (Hutchinson; Walker; McKenzie, 2017).

Consequentemente haverá o surgimento de estruturas paralelas tanto no arcabouço normativo, quanto no comportamento das organizações (Pinho, 1998), como forma de preservar a participação e o poder dos políticos eleitos. No Chile, apesar de todas as qualidades do seu Sistema de Alta Direção, há um comportamento comum de utilizar as exceções e falhas do SADP para fazer nomeações diretas sem que haja processos seletivos. Para isso, as autoridades políticas se utilizam de nomeações temporárias, ou rejeitam todas as listas encaminhadas, até que o nome da sua escolha passe a compor a relação final, e enfim, possa ser “selecionado” (Cortázar, 2011; Larrouqué, 2021).

No caso chileno, os políticos também se apoiam na possibilidade de demissão imotivada dos gestores selecionados para fazer mudanças consideráveis nos primeiros anos de governo, chegando, em alguns casos, a 70% de trocas nos primeiros dois anos de governo (Abarzúa; Inostroza, 2020), indicando que mesmo com a institucionalização do Sistema de Alta Direção naquele país, o critério da confiança ainda supera o mérito na escolha dos gestores públicos (Abarzúa; Inostroza, 2019). Como apontado nas entrevistas que compõe a pesquisa de Larrouqué (2021, p. 423, tradução livre), “todos concordam com ele (com o SADP), mas não ao mesmo tempo. A oposição é a favor, até que esteja no governo, e vice-versa”. Já no Peru, como a adesão ao Sistema é opcional, há uma constante pressão para que os principais cargos não sejam ocupados por meio do processo seletivo público (Corrieri; Bolaños, 2022).

Ou seja, estabelecer um processo de nomeação que procure anular o patrocínio político, além de eliminar os benefícios para o fortalecimento das agendas governamentais e dificultar a governabilidade (Flinders; Matthews, 2010; Panizza; Peters; Ramos Larraburu, 2019), não impede que a politização das nomeações deixe de acontecer, como era esperado.

A partir das experiências internacionais, das propostas e das práticas já existentes no Brasil, e da literatura sobre o tema, é possível delinear alguns caminhos para que o modelo de nomeação das lideranças públicas possa contribuir para melhorar a governabilidade e a governança pública, a partir de uma maior proximidade entre a participação política e a melhoria das capacidades da burocracia.

I. *Instituir um Sistema de Alta Direção Pública*

Os dirigentes públicos desempenham um papel central na eficiência do governo, atuando na transformação das diretrizes políticas em políticas públicas concretas, e, por essa razão, a maioria dos países desenvolvidos instituiu sistemas específicos para a gestão das lideranças no setor público (OECD, 2021).

Ao instituir formalmente um Sistema de Alta Direção, definindo um órgão gestor, será possível organizar os esforços e delimitar melhor os objetivos que se pretende alcançar e as estratégias possíveis para isso. Atualmente há um conjunto de regras e requisitos gerais para ocupação de cargos comissionados, e, embora haja iniciativas diferentes para determinados níveis hierárquicos, as políticas sobre o tema geralmente se confundem e tentam abarcar todas as posições da mesma forma.

É preciso, portanto, mapear e delimitar de forma mais clara quais cargos integrariam um Sistema de Alta Direção, levando em conta não apenas o nível hierárquico, mas, sobretudo, a sua importância estratégica para o alcance dos objetivos do Estado e do Governo. A partir daí, estabelecer discussões, políticas e acordos específicos para os níveis intermediários e superiores da burocracia estatal, que possuem maior impacto na execução das políticas públicas.

II. *Estabelecer processos flexíveis e ágeis para a ocupação de cargos de direção*

O processo de escolha dos gestores públicos deve ser flexível e adaptável ao contexto de cada órgão, e adequado ao momento e ao objetivo que se espera alcançar (Lopes, 2022). Voltando ao caso do Chile, embora a criação do SADP tenha surgido de um amplo processo de modernização administrativa e fruto de um acordo entre governo e oposição, optou-se por preservar

formalmente o espaço político para determinados cargos. Estão submetidos ao SADP apenas os cargos relacionados à execução das políticas públicas, deixando os cargos relacionados à formulação das políticas públicas, livre para a escolha dos governantes (Alessio, 2013). No Peru, houve a opção pela implementação gradual, voluntária, por meio do convencimento das vantagens de se realizar o processo de seleção pública, e com foco nos níveis intermediários da estrutura estatal.

Uma das principais críticas ao modelo chileno é o tempo e o custo necessário para o processo de seleção, chegando, em alguns casos, a mais de 100 dias para a escolha de um gestor (Abarzúa; Inostroza, 2019, 2020; Larrouqué, 2021). Esse tempo de espera fortalece o argumento dos governos de nomear diretamente gestores temporários, que, por fim, acabam por se tornar titulares.

Ao criar um Sistema de Alta Direção, é preciso, portanto, prever caminhos alternativos ao processo de seleção específico para cada vaga. Uma alternativa é a formação de um Banco de Talentos, a exemplo do modelo peruano e como a Enap vem trabalhando nos últimos anos. Essa metodologia deve compor a estruturação do próprio Sistema, aumentando a sua visibilidade e o seu alcance. Assim, haveria um cardápio de opções para a ocupação dos cargos gerenciais (processo seletivo específico, banco de talentos ou nomeação direta), cada um com os seus critérios e objetivos.

III. ***Garantir a transparência do processo de escolha***

Independentemente da forma de escolha dos gestores públicos, o processo de escolha como um todo precisa ser transparente. Definir de maneira clara os objetivos esperados para o cargo, as competências necessárias, a forma que o gestor será escolhido e as razões para as escolhas feitas, são ainda mais importantes que outras iniciativas para melhorar as nomeações públicas (Sancino; Sicilia; Grossi, 2018).

Ao definir previamente os objetivos a serem alcançados e as competências necessárias, o processo de nomeação tende a ser mais assertivo e diminuir as chances de escolhas inadequadas. Os objetivos podem estar relacionados a metas físicas das organizações, ou mesmo a questões mais subjetivas, como melhorar o relacionamento com determinado grupo de interesse, ampliar o apoio legislativo ou mesmo ter um efeito positivo na opinião pública (Lopes; Vieira, 2023). Ao deixar esses objetivos claros, a avaliação dos resultados se torna mais coerentes e realistas.

IV. **Ampliar a responsabilização e a prestação de contas**

A ampliação da responsabilização e da prestação de contas estão diretamente relacionados aos mecanismos de transparência. A avaliação dos resultados deve se vincular à permanência do gestor no cargo. Se os objetivos estão claros, os resultados podem ser mais bem avaliados. Se os resultados não são alcançados, a manutenção do gestor no cargo irá prejudicar tanto a governabilidade quanto a governança pública.

A responsabilização sobre os resultados, envolve não apenas o gestor, mas também quem patrocinou a sua escolha e quem decidiu pela sua nomeação. Essa cadeia decisória precisa estar clara, pública e transparente, para comprometer aqueles que participaram da escolha e permitir um maior controle social. Por exemplo, no caso das nomeações para Diretores das Agências Reguladoras, onde as indicações do Presidente da República são submetidas à aprovação do Senado, a responsabilidade pelos resultados dessas organizações deve ser compartilhada entre o Poder Executivo e o Legislativo. Mas o que se vê é uma cobrança exclusiva sobre o chefe do Executivo, como se somente dele fosse a decisão, quando, muitas vezes, nem mesmo a escolha inicial da indicação é sua (Lopes, 2022). Ao tornar transparente, público e amplamente divulgado que fez a indicação e quem aprovou a nomeação, será possível envolver e comprometer todos os envolvidos no processo.

Outra forma de fortalecer a responsabilização e buscar um maior apoio legislativo, é aumentar a exposição dos nomes indicados, ainda que a decisão sobre a nomeação continue com o Presidente da República. No Reino Unido, as nomeações para o alto escalão do governo são submetidas a um escrutínio público, chamado de audiências de pré-nomeação. Os nomes escolhidos para os cargos mais altos são encaminhados ao parlamento, que realiza uma audiência pública e, ao final, sugere que a pessoa seja nomeada ou não (Matthews, 2020; Matthews; Flinders, 2015).

Submeter as nomeações à avaliação parlamentar prévia, contribui com a indicação de profissionais mais bem preparados (Shin, 2016), trazendo ganhos para a democracia, transparência e responsabilidade (Hazell, 2019). Um Sistema de Alta Direção nacional poderia ir além, e incluir a participação de grupos sociais nessas audiências de pré-nomeação, e prever audiências públicas regulares para prestação de contas, o que aumentaria o custo para que fosse feita uma nomeação inadequada, ou do patrocinador de determinada nomeação romper a aliança com o governo.

V. **Fortalecer a burocracia e ampliar as parcerias**

Desenvolver e valorizar a burocracia traz benefícios para o desenvolvimento dos países, não apenas por melhorar a capacidade administrativa dos Estados (Evans, 2004), mas também por delegar a execução das políticas públicas a atores que possuem interesses e visões diferentes dos políticos (Dahlström; Lapuente; Teorell, 2012) e permitir maior estabilidade da democracia (Cornell, 2014).

Alguns estudos apontam que as nomeações meritocráticas de funcionários públicos contribuem para o melhor desempenho das organizações especialmente por terem maior conhecimento da máquina pública e por se vincularem aos objetivos das organizações e não apenas às vontades e instabilidades do governo do momento (Gallo; Lewis, 2012).

Por um lado, os nomeados de fora da burocracia estatal podem ter maior interesse em implementar as agendas de governo, mas têm menor capacidade de execução pela falta de experiência no poder público. Por outro, os burocratas podem ter maior capacidade técnica, mas podem não querer implementar as agendas de governo (Bresler-Gonen; Dowding, 2009). Para superar esse dilema, um caminho é aproximar os burocratas dos núcleos decisórios, criando laços de confiança com as autoridades políticas, e alinhamento com as políticas governamentais.

O Sistema de Alta Direção pode se dividir em camadas ou mesclar posições de maior alinhamento político, com posições nomeadas exclusivamente com base no mérito, como forma de garantir uma estrutura burocrática institucionalizada e perene. É preciso também favorecer a expectativa de crescimento profissional dos burocratas (Evans, 2004), levando os nomes mais qualificados ao conhecimento das autoridades políticas. Esse caminho pode ser através da própria formação dos bancos de talentos, forçando as autoridades a avaliarem previamente os nomes disponíveis, e justificar as nomeações fora da lista.

Outra iniciativa nesse campo seria a de permitir a indicação de nomes por determinados grupos sociais, ampliando as parcerias com as partes interessadas nas políticas públicas. Ao nomear um gestor que faça parte de um grupo específico, a burocracia ganha em representatividade e tende a dialogar melhor com a sociedade (Bishu; Kennedy, 2020; Meier, 2019).

A Figura 5 resume as recomendações apresentadas sobre o Sistema de Alta Direção.

Figura 5. Propostas para a estruturação de um Sistema de Alta Direção brasileiro



Fonte: Elaboração própria.

A estruturação de um Sistema de Alta Direção Pública no Brasil é um desafio bastante complexo. A experiência de outros países mostra que os avanços, em geral, ocorreram no âmbito de grandes reformas administrativas e com base em acordos entre o Executivo e o Legislativo, e entre o Governo e a oposição. No caso brasileiro, não parece existir um espaço para esse tipo de acordo, pelo menos nesse momento.

Nos últimos anos, o Congresso tem ganhado força sobre a execução das políticas públicas, especialmente no controle do orçamento, reduzindo o poder de barganha do Poder Executivo. Com isso, o uso das nomeações acaba tendo um efeito limitado para formação de coalizões, já que estar presente no Executivo não parece mais ser tão essencial para os políticos. Além disso, a alta fragmentação partidária dificulta a formação de uma base aliada, e torna a busca pela governabilidade ainda mais desafiadora (Bertholini; Pereira, 2017; Borges, 2019). Por outro lado, a falta de transparência e de critérios mais qualificados permite a nomeação de perfis inadequados, comprometendo a execução das políticas e a governança pública.

Colocar as nomeações, especialmente as do alto escalão, no debate público e político é necessário para avançar na profissionalização da liderança pública. A discussão e as sugestões trazidas nesse documento apontam caminhos para uma evolução gradual, que, para ter sucesso, deve ser consensuada e apoiada por grupos políticos, sociais e pela própria burocracia estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABARZÚA, Eduardo; INOSTROZA, Manuel. Alta dirección pública (ADP): su desafío de legitimidad y sustentabilidad. **Observatorio Económico**, n. 149, p. 2-3, 1 set. 2020.

ABARZÚA, Eduardo; INOSTROZA, Manuel. Alta dirección pública: otra vez la confianza supera al mérito. **Observatorio Económico**, n. 136, p. 4-5, 1 abr. 2019.

ABERBACH, Joel D.; ROCKMAN, Bert A. Mandates or mandarins? Control and discretion in the modern administrative state. **Public Administration Review**, v. 48, n. 2, p. 606, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÔ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUNCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2010. p. 27-71.

AGENDA BRASIL DO FUTURO. **Modelos para nomeação de cargos de direção na esfera federal**. [S.l.]: Agenda Brasil do Futuro, 2016. Disponível em: <<https://movimentopessoaafrente.org.br/materiais/modelo-de-nomeacao-de-cargos-de-direcao-para-a-esfera-federal/>>. Acesso em: 24 out. 2023.

ALBRECHT, Nayara F. Macedo de Medeiros. Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento. **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 828-856, set. 2022.

ALESSIO, Maria Fernanda. **Dirigentes públicos, política e gestão: o Sistema de Alta Direção Pública chileno**. 2013. Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2013.

ALESSIO, Maria Fernanda. **Estratégias de escolha de dirigentes públicos no Brasil: alcances e limitações das experiências recentes à luz do debate internacional**. 2017. 2017. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18128>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

ALESSIO, Maria Fernanda. **Líderes que Transformam** - diretrizes gerais. enap.gov.br. Accepted: 2021-12-20T20:27:53Z, 2021. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6762>>. Acesso em: 19 out. 2023.

ANDERSEN, David Delfs Erbo. Does meritocracy lead to bureaucratic quality? Revisiting the experience of Prussia and Imperial and Weimar Germany. **Social Science History**, v. 42, n. 2, p. 245–268, 2018.

ANDIFES. **Escolha de reitores das universidades federais**. Disponível em: <<https://www.andifes.org.br/?p=96545>>. Acesso em: 19 out. 2023.

BAIRD, Marcello Fragano. **Redes de influência, burocracia, política e negócios na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)**. 2017. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01082017-182440/>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BALUÉ, Isabel Gil; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Análise de processos seletivos para cargos comissionados no âmbito da administração pública federal. In: II CONGRESSO CONSAD DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2015, II Congresso CONSAD de Administração Pública. **Anais... II Congresso CONSAD de Administração Pública**: [s.n.], 2015.

BEARFIELD, Domonic A. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64–76, 2009.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, 2017.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 528–550, ago. 2017.

BILHIM, João Abreu de Faria. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 2017, n. 84, p. 9–25, 31 mar. 2017.

BILHIM, João Abreu de Faria. O mérito nos processos de seleção da alta direção da administração pública portuguesa: mito ou realidade? **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 33, n. 65, p. 57–78, 21 dez. 2012.

BILHIM, João Abreu de Faria. Papel dos gestores na mudança cultural da administração central do Estado: o caso da meritocracia. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 5, n. 2, p. 205–227, 2013.

BISHU, Sebawit G.; KENNEDY, Alexis R. Trends and gaps: a meta-review of representative bureaucracy. **Review of Public Personnel Administration**, v. 40, n. 4, p. 559–588, dez. 2020.

BORGES, André. Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. **Dados**, v. 62, n. 3, p. e20170223, 2019.

BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, Citation Key: Bovaird2005, v. 71, n. 2, p. 217–228, 2005.

BRESLER-GONEN, Rotem; DOWDING, Keith. Shifting and shirking: political appointments for contracting out services in Israeli Local Government. **Urban Affairs Review**, v. 44, n. 6, p. 807–831, 17 jul. 2009.

CARVALHO, Eneuton Dornelles Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores-do período colonial a 1930. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro, Brasil: Ipea, 2011. p. 19–46.

CHUDNOVSKY, Mariana. La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 69, p. 5–40, 2017.

COCCIASECCA, Simone; GROSSI, Giuseppe; SANCINO, Alessandro. Public appointments as a tool for public governance: a systematic literature review. **International Journal of Public Sector Management**, v. ahead-of-print, n. ahead-of-print, 1 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPSM-04-2020-0096/full/html>>. Acesso em: 6 jan. 2021.

CONSAD. **Guia de Seleção de Lideranças no Serviço Público**. [S.l.]: Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Administração - CONSAD, 2020. Disponível em: <<https://www.consad.org.br/grupo-de-trabalho-de-gestao-de-pessoas/>>. Acesso em: 24 out. 2023.

CORNELL, Agnes. Why bureaucratic stability matters for the implementation of democratic governance programs: bureaucratic stability and governance aid. **Governance**, v. 27, n. 2, p. 191–214, abr. 2014.

CORRIERI, Miguel Eduardo Antezana; BOLAÑOS, Rolando. **El cuerpo de gerentes públicos**_un esfuerzo para la modernización y la competitividad del sector público en el Perú. nº EC nº 08. [S.l.]: Observatorio Internamericano de Gobernanza e innovacion Publica, 2022.

CORTÁZAR, Juan Carlos. Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 49, p. 99–122, 2011.

CORTÁZAR, Juan Carlos; FUENZALIDA, Javier; LAFUENTE, Mariano. **Merit-based selection of public managers**: better public sector performance? nº Technical Note nº IDB-TN-1054. [S.l.]: Inter-American Development Bank, 2016.

COSTA, Frederico Lustosa Da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 3, p. 656–668, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., Jose Celso (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro, Brasil: Ipea, 2011. p. 91–131.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. [S.l.]: UFRJ, 2004.

FLINDERS, Matthew. Heaven's talent scout: prime ministerial power, ecclesiastical patronage and the governance of Britain. **Political Quarterly**, v. 83, n. 4, p. 792–805, 2012.

FLINDERS, Matthew; MATTHEWS, Felicity. Think again: patronage, governance and the smarter state. **Policy & Politics**, v. 38, n. 4, p. 639–656, jun. 2010.

FLINDERS, Matthew; MATTHEWS, Felicity; EASON, Christina. Are public bodies still ‘male, pale and stale’? Examining diversity in UK public appointments 1997–2010. **Politics**, v. 31, n. 3, p. 129–139, 2 set. 2011.

FLINDERS, Matthew; MATTHEWS, Felicity; EASON, Christina. Political recruitment beyond elections: an exploration of the linkage between patronage, democracy, and diversity in the united kingdom. **Public Administration**, v. 90, n. 2, p. 511–528, 2012.

FUNDAÇÃO BRAVA *et al.* **Atração e seleção para cargos de liderança em governos estaduais - estudo de implementação.** Gestão de Pessoas no Setor Público. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/atracao-e-selecao-para-cargos-de-lideranca-em-governos-estaduais/>>. Acesso em: 24 out. 2023.

GALLO, Nick; LEWIS, David E. The consequences of presidential patronage for federal agency performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 219–243, 1 abr. 2012.

GERSON, Daniel. **Leadership for a high performing civil service:** towards a senior civil service systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance. OECD Working Papers on Public Governance, nº 40. [S.l.]: OCDE, 2020. Acesso em: 23 nov. 2020.

GILMOUR, John B.; LEWIS, David E. Political appointees and the competence of federal program management. **American Politics Research**, v. 34, n. 1, p. 22–50, 26 jan. 2006.

HAZELL, Robert. Improving parliamentary scrutiny of public appointments. **Parliamentary Affairs**, v. 72, n. 2, p. 223–244, 2019.

HONORATO, Daniely; SOUZA, Kellcia Rezende. Escolha “democrática” de dirigentes das universidades federais brasileiras: as nomeações no Governo Bolsonaro. **Revista Hipótese**, p. e023005, 15 set. 2023.

HUTCHINSON, Jacquie; WALKER, Elizabeth; MCKENZIE, Fiona Haslam. Recruiting CEOs in local government: a 'game of musical chairs'? **Australian Journal of Public Administration**, v. 76, n. 4, p. 480–494, 2017.

IACOVIELLO, Mercedes; LLANO, Mercedes; RAMOS, Conrado. Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas. **Revista de Gestión Pública**, v. 6, n. 2, p. 173, 3 jun. 2020.

KOPECKÝ, Petr *et al.* Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in 22 countries from five regions. **European Journal of Political Research**, v. 55, n. 2, p. 416–431, 2016.

LAMELO, Thiago Miquel *et al.* Processo seletivo público para escolha de secretário municipal: análise da experiência da cidade de Londrina, PR. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, p. 235–258, 2017.

LARROUQUÉ, Damien. En finir avec le cuoteo político: genèse, fonctionnement et évolutions du système de sélection de la haute fonction publique au Chili. **Revue Française d'Administration Publique**, v. 178, n. 2, p. 417–432, 1 jul. 2021.

LEE, Don S. Executive control of bureaucracy and presidential cabinet appointments in East Asian democracies. **Regulation & Governance**, v. 14, n. 1, p. 82–101, jan. 2020.

LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, p. 115–138, jun. 2007.

LEWIS, David E. Presidential appointments and personnel. **Annual Review of Political Science**, v. 14, n. 1, p. 47–66, 2011.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, n. 2, p. 7–32, 2003.

LONGO, Francisco. El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. 2002, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa, Portugal: [s.n.], 2002.

LOPES, André Vaz. **A dinâmica das nomeações públicas e a formação da burocracia do alto escalão**: o caso das nomeações dos diretores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 2022. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, 2022.

LOPES, André Vaz; VIEIRA, Diego Mota. Appointments for commissioned posts and interest groups: uses, motivations, and challenges presented in recent research. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 26, n. 2, p. 439–462, ago. 2020.

LOPES, André Vaz; VIEIRA, Diego Mota. Between politics and bureaucracy: a systematic literature review on the dynamics of public appointments. **International Journal of Public Sector Management**, v. 36, n. 2, p. 152–170, 16 mar. 2023.

LOPES, André Vaz; VIEIRA, Diego Mota. The Fix is in? Parliamentary Scrutiny of Appointments of the Heads of Brazilian Regulatory Agencies. **Parliamentary Affairs**, v. 00, p. 1–25, 9 abr. 2022.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: el caso del cuerpo de gerentes públicos*. **Revista de Gestión Pública**, v. 5, n. 1, p. 93, 5 jun. 2020.

MATTHEWS, Felicity. Parliamentary scrutiny of executive patronage: the relationship between institutional norms, reputation and accountability. **Public Administration**, v. 98, n. 3, p. 625–642, set. 2020.

MATTHEWS, Felicity; FLINDERS, Matthew. The watchdogs of ‘Washminster’ – parliamentary scrutiny of executive patronage in the UK. **Commonwealth and Comparative Politics**, v. 53, n. 2, p. 153–176, 2015.

MEIER, Kenneth J. Theoretical frontiers in representative bureaucracy: new directions for research. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 2, n. 1, p. 39–56, 1 mar. 2019.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Propostas para uma Política Nacional de Lideranças em Governos**. [S.l.]: Movimento Pessoas à Frente, 2021. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/propostas-para-uma-politica-nacional-de-liderancas-em-governos/>>. Acesso em: 24 out. 2023.

OECD. **Public employment and management 2021**: the future of the public service. [S.l.]: OECD, 2021. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-employment-and-management-2021_938f0d65-en>. Acesso em: 29 nov. 2022.

OECD. Use of separate human resources management practices for senior civil servants. **Government at a Glance Southeast Asia 2019**. Paris: OECD Publishing, 2019. p. 80–81.

OLIVEROS, Virginia; SCHUSTER, Christian. Merit, tenure, and bureaucratic behavior: evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 6, p. 759–792, 2 maio 2018.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395–1424, out. 2011.

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

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 521–557, 2000.

PANIZZA, Francisco; PETERS, B. Guy; RAMOS LARRABURU, Conrado R. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 147–161, 26 mar. 2019.

PARRADO, Salvador; SALVADOR, Miquel. The institutionalization of meritocracy in Latin American regulatory agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 4, p. 687–712, 2011.

PETERS, B. Guy. Politicization of the civil service: What is it and why do we care. **Civil servants and politics**: the delicate balance. Basingstoke, England: Macmillan, 2013.

PETERS, B. Guy; BIANCHI, Carmine. Patronage and the public service: a dynamic performance governance perspective. In: BIANCHI, Carmine; LUNA-REYES, Luis F.; RICH, Eliot (Org.). **Enabling collaborative governance through systems modeling methods**. System Dynamics for Performance Management & Governance. Cham: Springer International Publishing, 2020. v. 4. p. 215–236. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-42970-6_10>. Acesso em: 3 mar. 2021.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. **The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective**. [S.L.]: Routledge, 2004.

PILATTI, Luiz Alberto et al. As demandas das universidades federais brasileiras para o quadriênio 2023/2026. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 27, p. 553–570, 3 mar. 2023.

PINHO, José Antonio Gomes De. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 59–79, 13 ago. 1998.

SANCINO, Alessandro; SICILIA, Mariafrancesca; GROSSI, Giuseppe. Between patronage and good governance: organizational arrangements in (local) public appointment processes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 84, n. 4, p. 785–802, dez. 2018.

SANTOS, Luiz Alberto Dos. Burocracia profissional e a livre nomeação de cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 5–28, 2009.

SCHERLIS, Gerardo. The contours of party patronage in Argentina. **Latin American Research Review**, v. 48, n. 3, p. 63–84, 2013.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. Tradução Pedro Maia Soares; Suzan Semler. São Paulo, Brasil: Editora Sumaré, 1994.

SHIN, Hyunki. Institutional characteristics and effects of confirmation hearing in Korea. **International Review of Public Administration**, v. 21, n. 4, p. 320–341, 2016.

TORAL, Guillermo. How patronage delivers: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. **American Journal of Political Science**, v. n/a, n. n/a, 2023. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ajps.12758>>. Acesso em: 24 out. 2023.

VAN DER WALT, Nicholas; INGLEY, Coral. Board dynamics and the influence of professional background, gender and ethnic diversity of directors. **Corporate Governance: An International Review**, v. 11, n. 3, p. 218–234, 2003.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. **Revista de Administração Pública**, v. 9, n. 4, p. 5–68, 1975.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. O sistema de mérito na Administração Federal brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 76, n. 2, p. 235–254, 1957.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 1, p. 7–31, 1970.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Tradução Waltensir Dutra. 5ª Ed. ed. Rio de Janeiro, Brasil: LTC, 1982.

WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801–828, 1991.