



ENAP

Política e burocracia no Brasil contemporâneo: o necessário equilíbrio entre técnica e política para a produção das políticas públicas

Gabriela Lotta
Vanessa Elias de Oliveira
Ana Leticia Salla



POLICY PAPERS
POLICY PAPERS
POLICY PAPERS

Política e burocracia no Brasil contemporâneo: o necessário equilíbrio entre técnica e política para a produção das políticas públicas

Gabriela Lotta
Vanessa Elias de Oliveira
Ana Leticia Salla

**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

L884p Lotta, Gabriela

Política e burocracia no Brasil contemporâneo: o necessário equilíbrio para a produção das políticas públicas / Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira e Ana Leticia Salla. -- Brasília: Enap, 2024.

27 p. -- (Policy Paper-9; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Serviço Público. 2. Cargo Público. 3. Cargo Comissionado. 4. Política de Governo. 5. Políticas Públicas. I. Título. II. Oliveira, Vanessa Elias de. III. Salla, Ana Leticia

CDD 352.63

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons*

Atribuição: Não Comercial

Compartilha Igual 4.0 Internacional



SUMÁRIO

- 04** Editorial – Cátedras 2023
- 05** Mini-bio das Autoras
- 06** Sumário Executivo
- 07** Evidências para a Prática
- 08** Diagnóstico
- 11** A Literatura sobre Nomeações Políticas para os Executivos e o Caso Brasileiro
- 22** Recomendações
- 25** 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 DAS AUTORAS

GABRIELA LOTTA

Professora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Foi professora visitante em Oxford (Blavatnik School of Government), Aalborg (Dinamarca), na Universidad del Chile e na PUC Peru. Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Docente da Escola Nacional de Administração Pública, ENAP. É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e bolsista produtividade 2 do CNPQ. É coordenadora da rede de estudos latino-americana de burocracia de nível de rua da CLACSO e vice-coordenadora do RC27 (estruturas of governança) da IPSA. É membro da Câmara Técnica de transformações do estado do Conselho da Presidência da República (Conselhão) e preside o grupo de trabalho para elaboração do Sistema Nacional de Direitos Humanos. Em 2021 foi nomeada como uma das 100 acadêmicas mais influentes do mundo na área de governo pela organização Apolitical. (Fonte: Currículo Lattes).

ANA LETÍCIA SALLA

Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC. Mestre em Human Rights Practice nas Universidades de Gothenburg (Suécia), Roehampton (Reino Unido) e Tromsø (Noruega) pelo programa Erasmus Mundus da Comissão Europeia e Mestre pelo Mestrado Profissional em Políticas Públicas no Insper. Formada em Jornalismo e Relações Internacionais pela PUC-SP. É professora na Pós-Graduação em Urbanismo Social do Insper. Possui mais de quinze anos de experiência atuando na construção de pesquisas sobre desenvolvimento local e políticas públicas e na coordenação de projetos no terceiro setor.

VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

Doutora em Ciência Política pela USP, Professora Associada do Bacharelado em Políticas Públicas e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi Presidente da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP (gestão 2022-2024). É pesquisadora do CNPq e coordena o Programa de Pesquisa em Políticas Públicas da Fapesp. Integra o Comitê Executivo da International Political Science Association (IPSA) e o Standing Committee for Gender Equality in Science (SCGES)

SUMÁRIO EXECUTIVO

A profissionalização do ingresso no serviço público ao longo do século 20 se deu de forma concomitante com a manutenção de sistemas políticos de indicação – os chamados cargos comissionados. Esses cargos são de nomeação discricionária e têm como objetivo garantir que o governo eleito tenha representação interna no governo. Sua existência na estrutura pública é inerente ao jogo democrático e visam atender demandas e colocar em prática o funcionamento de políticas de governo, bem como garantir a entrega de resultados e a continuidade das atividades essenciais do Estado e, em parte, garantem a governabilidade. Apesar disso, a ideia de comissionamento enfrenta diversas críticas no contexto brasileiro. No senso comum, tais cargos são criticados por sua lógica de potencial uso político, enviesado e pouco profissionalizado, deixando implícito uma ideia de criminalização da política que atribui ao jogo político noções negativas (Abramovay; Lotta, 2022). Este debate é bastante pernicioso, na medida em que ele esvazia a política e a associa a processos danosos, o que é prejudicial à própria democracia. Este *policy paper* analisa qual seria o equilíbrio positivo e viável para a nomeação de cargos comissionados de alta direção com base em critérios político-partidários e a necessidade de expertise técnica para a efetiva implementação das políticas públicas – respeitando os princípios constitucionais de moralidade que regem o serviço público e prezam pela aplicação dos instrumentos para a contratação de profissionais com habilidades e competências compatíveis e necessárias para boa condução das políticas públicas, com as capacidades técnicas e o apoio político necessário. As recomendações elaboradas prezam pelo equilíbrio entre burocracia e política nos cargos públicos federais de livre provimento. Propomos que não há uma regra única, baseada num percentual máximo de cargos comissionados em todo e qualquer órgão do governo, mas que alguns critérios devem ser considerados pelos diferentes órgãos públicos, que poderão definir esse equilíbrio conforme suas especificidades e necessidades. Dentre elas, destacamos aqui três recomendações principais:

1. Profissionais nomeados para cargos comissionados são na maioria das vezes servidores concursados (Cavalcante; Lotta, 2015) que ascendem para cargos de confiança justamente porque são capazes de produzir bons resultados em termos de políticas públicas. Portanto, é essencial avaliar se o número atual de cargos disponíveis e, especialmente, a posição destes cargos está bem constituída. Atualmente algumas posições dentro da administração pública não deveriam ser passíveis de “politização” e deveriam ser de ocupação exclusiva de servidores públicos, pois geram uma fragilidade institucional, possível descontinuidade e potencial uso destas posições para fragilização do aparato administrativo. Podemos citar como exemplo áreas de RH, ouvidoria, corregedoria e comitês de ética.

2. Seria essencial criar mecanismos melhores de *accountability*, ou seja, de responsabilização de quem ocupa os cargos, garantindo que suas decisões possam ser transparentes e responsabilizáveis. Um exemplo destes mecanismos é a avaliação de desempenho para esses cargos.
3. Por fim, é essencial considerar que certas áreas demandam um perfil mais exclusivamente técnico do que outras e seria necessário dar margem para que diferentes órgãos desenvolvam seu próprio equilíbrio entre técnica e política na seleção de comissionados para o bom funcionamento do Estado e sua atuação em políticas públicas. Essa diferenciação pode levar em consideração, por exemplo, características do órgão (área social, econômica, infraestrutura etc.), tipos de cargos comissionados (alto ou médio escalão), grau de politização permitido ou rotatividade no cargo (tempo permitido no cargo).

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

- i. **Nomeações políticas são um elemento importante da democracia**, na composição de quadros de qualquer governo;
- ii. **Nomeados para cargos comissionados possuem, em sua maioria, um perfil técnico**, sendo muitas vezes selecionados dentre os cargos concursados do próprio órgão;
- iii. **A dicotomia acrítica entre ocupação técnica e política esconde elementos importantes para a administração pública e o funcionamento do Estado brasileiro**, em especial as necessidades específicas de cada área, a importância de um equilíbrio entre concursados e nomeados;
- iv. **Mecanismos de *accountability*** servem para controlar a administração pública e devem ser usados para a avaliação de desempenho para esses cargos.

A administração pública brasileira passou historicamente por diversas tentativas de profissionalização e organização da burocracia estatal. Ao longo do século XX foram desenvolvidas sucessivas reformas administrativas que tinham como um de seus objetivos a proposição de sistemas mais meritocráticos para enfrentar a tradição patrimonialista. Foram assim implementadas medidas como a criação do DASP, em 1938, passando pela Constituição Federal em 1988 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Desde então, a administração pública brasileira observou uma crescente profissionalização de seus quadros de servidores - com o estabelecimento de carreiras e concursos públicos para seleção dos quadros efetivos e iniciativas diversas para capacitações desses quadros (Pires;Lotta; Oliveira, 2018; Bersch, 2019).¹

A profissionalização do ingresso no serviço público ao longo do século 20 se deu de forma concomitante com a manutenção de sistemas políticos de indicação – os chamados cargos comissionados. Estes cargos têm nomeação discricionária e têm como objetivo garantir que o governo eleito tenha representação interna à administração pública. Neste sentido, a motivação pela escolha e manutenção dos ocupantes nos cargos depende de quem o nomeia. A existência deste tipo de cargo na estrutura pública é de caráter democrático, já que permite aos representantes eleitos e dirigentes públicos nomeados certo grau de liberdade para compor seus quadros de comando no governo. Ou seja, cargos comissionados são inerentes ao jogo democrático, uma vez que havendo alternância de poder e de projetos políticos por meio de eleições, haveria igualmente uma alternância de profissionais a ocuparem tais funções (Lopez, 2015). Portanto, esses quadros são compostos para atender demandas e colocar em prática o funcionamento de políticas de governo, bem como garantir a entrega de resultados e a continuidade das atividades essenciais do Estado. Além disso, no caso do sistema político brasileiro, estes cargos garantem parte da governabilidade por meio da lógica do presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018), compondo parte importante do “Poder Executivo”, o que inclui a burocracia que pensa e elabora as políticas públicas, estando em diálogo direto com os representantes eleitos, seja do próprio Executivo como do Legislativo (Freitas, 2016).

¹ Agradecemos ao Alexandre de Ávila Gomide e ao Raphael Amorim Machado pela atuação como pareceristas no âmbito desta pesquisa.

No entanto, apesar da constatação de que os cargos comissionados fazem parte do jogo democrático e de que eles viabilizam a governabilidade no presidencialismo de coalizão, a ideia de comissionamento enfrenta diversas críticas no contexto brasileiro. No senso comum, os cargos comissionados são criticados por sua lógica de potencial uso político, enviesado e pouco profissionalizado – ou o que parte da literatura chama de patronagem. Há, como fundamento dessa crítica, uma ideia de criminalização da política que atribui ao jogo político noções negativas (Abramovay;Lotta, 2022). Neste sentido, nos últimos anos temos visto o crescimento de um debate que busca “profissionalizar” a ocupação de cargos, seja defendendo sua extinção, seja pela defesa de processos seletivos exclusivamente técnicos e meritocráticos para sua ocupação, diminuindo toda e qualquer margem para cargos de confiança.

Conforme discutiremos aqui, este debate é bastante pernicioso, na medida em que ele esvazia a política e a associa a processos danosos, o que é prejudicial à própria democracia. Além disso, este debate é ingênuo, pois parte do desconhecimento sobre a importância dos cargos comissionados para o funcionamento do presidencialismo de coalizão – que, por sua vez, também é visto erroneamente como uma excrescência da política brasileira, o que deve ser igualmente questionado, como apontou Limongi (2006).

Sem negar que há problemas no funcionamento do sistema político brasileiro atual e no funcionamento da administração pública, nosso entendimento é de que não bastam critérios técnicos e meritocráticos para contratação de profissionais para os cargos comissionados do alto e médio escalão. O debate deve ir além, considerando uma análise mais criteriosa sobre (a) a relevância de cargos ocupados por pessoas de confiança dos políticos eleitos, capazes de formular e institucionalizar políticas públicas técnica e politicamente consistentes, garantindo apoio não apenas dos chefes do Executivo, mas dos políticos eleitos do Legislativo, que precisam aprová-la (Freitas, 2016); (b) o fato de que a democracia se faz por consenso, inclusive entre Executivo e Legislativo, e que ambos os poderes e seus atores (a chamada “coalizão”) têm interesse em aprovar políticas públicas desejadas pela sociedade²; (c) a necessidade de melhorar nosso sistema político e a própria administração pública devem vir pelo aprimoramento da relação entre técnica e política, e não da negação da segunda. Essa abordagem sobre os cargos comissionados garante ao governo controle sobre áreas sensíveis e estratégicas, priorizando a implementação de políticas públicas consensuais, sem prejuízo ao controle democrático - dado que os políticos eleitos têm interesse direto na adequada formulação e implementação de políticas públicas eficientes, capazes de atender aos anseios da sociedade.

² Conforme bem sintetizou Freitas (2016), “O Legislativo seria então uma das etapas da formatação de uma agenda que deixa de ser do presidente, ou do ministro de determinado partido, e passa a ser a agenda da maioria, formatada pela coalizão”. (p.18).

Portanto, a discussão aqui apresentada pretende contribuir para este debate, analisando qual seria o equilíbrio positivo e viável para a nomeação de cargos comissionados de alta direção com base em critérios político-partidários e a necessidade de *expertise* técnica para a efetiva implementação das políticas públicas. O que se procura discutir e recomendar neste *policy brief* é o equilíbrio entre cargos concursados e cargos comissionados, ocupados por profissionais indicados pelo alto escalão do momento. O princípio orientador é assegurar que as nomeações respeitem os princípios constitucionais de moralidade, que regem o serviço público e prezam pela aplicação dos instrumentos normativos vigentes, e que também garantam a contratação de profissionais com habilidades e competências compatíveis e necessárias para boa condução das políticas públicas, com as capacidades técnicas e o apoio político necessário para o consenso em torno dessas políticas, protegendo assim o funcionamento do jogo democrático.

Para atingirmos o objetivo proposto, o presente texto discutirá os principais aspectos tratados pela literatura nacional e internacional sobre o tema, mapeando assim as diferentes possibilidades de composição das estruturas burocráticas estatais. Partimos do pressuposto de que, conforme afirma Freitas (2016), “não há motivo que sustente a suposição de que políticos sejam motivados exclusivamente por cargos nos sistemas presidencialistas. Os dois Poderes [Executivo e Legislativo] têm a mesma motivação: mudar o *status quo*” (p. 22), o que significa que políticos querem ver as políticas públicas acontecerem e dependem do diálogo com a burocracia concursada para esse objetivo. Com base nesse pressuposto e no mapeamento da literatura, apresentamos o argumento do necessário equilíbrio entre técnica e política na burocracia federal, para a produção de políticas públicas, discutindo a relevância desse debate para a reforma da administração pública federal com vistas ao aperfeiçoamento do Estado brasileiro.

A literatura especializada sobre diferenças transnacionais nas nomeações politizadas tem buscado entender as variações nacionais em relação ao grau de indicações políticas a cargos públicos (Bach et al., 2020; Meyer-Sahling, 2008; Page; Wright, 1999). Essa literatura reconhece os desafios e o esforço que o Estado (ou melhor, que políticos eleitos do Executivo) necessita exercer para manter o controle sobre um aparelho ou administração pública especializada com centenas ou milhares de servidores permanentes e temporários. Uma estratégia comum, reconhecida e explorada pela literatura recente, é a seleção de funcionários por motivos político-partidários e não exclusivamente meritocráticos (Bach et al., 2020). Para se referir a esses motivos político-partidários, usa-se o termo politização que faz referências à influência política sobre nomeações para altos cargos (Page; Wright, 1999). No âmbito deste trabalho, entendemos politização como um fenômeno e um conceito bastante amplo que abrange diversos mecanismos pelos quais atores políticos buscam influenciar a administração pública e o comportamento da burocracia (Panizza; Peters; Larraburu, 2019), que incluem a “seleção de nomeados para cargos no governo por motivos políticos – o clientelismo em si – mas também a outras formas mais subtis através das quais os atores políticos tentam moldar o comportamento dos funcionários públicos (Bach; Hammerschmid; Löffler, 2020)” (Panizza; Peters; Larraburu, 2019, p.5).

De uma maneira mais abrangente, essa literatura sobre a política (*politics*) do Executivo se dividiu em estudos sobre a politização formal (influência política na seleção e promoção de burocratas), politização funcional (relação de burocratas de alto escalão com realidade política no desempenho de suas funções) e, mais recentemente, politização administrativa (quando servidores ultrapassam a função pública profissional e imparcial) (Bach et al., 2020). Uma vertente americana foca especificamente em entender os possíveis efeitos negativos de recrutamento partidário no desempenho burocrático (em oposição ao recrutamento baseado na competência) (Moynihan; Roberts, 2010).

Na literatura, existem diversas tipologias para caracterizar as abordagens de indicações políticas para cargos públicos. Uma das vertentes (Page; Wright, 1999) identificou três sistemas ou modelos principais que traduzem abordagens distintas quanto à busca por garantir a capacidade de resposta política da burocracia (Bach et al., 2020) – aquela na qual a função pública é neutra (nomeações raramente são politizadas), como Reino Unido e Dinamarca; outra em que as nomeações para cargos de alto escalão são politizadas (por exemplo, França, Suécia, Alemanha); e, por fim, país nos quais a filiação partidária está no centro das indicações para recrutamento, mesmo em níveis hierárquicos mais baixos (como Áustria, Bélgica, Espanha, Grécia).

Já Meyer-Sahling (2008) propõe uma abordagem alternativa ao analisar se servidores de alto escalão são substituídos rotineiramente e as diferenças por tipos de recrutamento mais típicos chegando às categorias de: politização partidária, onde há a troca dos cargos se dá em termos político-partidários (como na Hungria e outros países pós-comunistas); a politização limitada, na qual funcionários são recrutados dentro da burocracia ministerial (tanto para níveis hierárquicos superiores quanto para os mais baixos), caso da Alemanha; a não politização, em que não há substituição de alto escalão mesmo após mudanças de governo e predomina o recrutamento interno (exemplo típico do Reino Unido); e politização aberta, onde há a nomeação para cargos por candidatos externos à burocracia governamental (como nos EUA) (Bach et al., 2020; Bach e Veit, 2018).

Quadro 1. Quatro modos de politização

	Não Politização	Politização Limitada	Politização Aberta	Politização Partidária
A abordagem do novo governo em relação aos funcionários de alto escalão	Não substitui	Substitui	Substitui	Substitui
Trajetória profissional dos novos nomeados	Funcionários de carreira da burocracia ministerial	Funcionários de carreira da burocracia ministerial	Recrutamento externo, de ambientes não políticos	Recrutamento externo, de ambientes políticos

Fonte: Adaptado de Meyer-Sahling (2008) – tradução livre.

Por sua vez, Bach et al. (2020), propõem uma leitura da politização por meio das tradições administrativas. Para os autores, por resposta política entende-se o poder do governo eleito em formular e implementar suas propostas de políticas públicas. Assim, os países estão alinhados com o conceito de “tradições administrativas”, que “pressupõe a estabilidade a longo prazo de aspectos fundamentais das relações político-administrativas, incluindo padrões de influência política na burocracia” (Bach et al., 2020:7) e compartilhados por conjuntos de países (Painter; Peters, 2010). Como exemplo dessas tradições administrativas, podemos citar no modelo Anglo-saxão (Irlanda, Reino Unido) e Escandinávia (Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia) em geral, apontado como politicamente neutro; no modelo Napoleônico (França, Itália, Portugal, Espanha) e no Central Europeu – CEE (Croácia, Estônia, Hungria, Lituânia) são caracterizados como altamente politizados e no modelo europeu continental ou germânico há um nível intermediário com níveis de politização razoável (como na Áustria, Alemanha e Países Baixos) (Bach et al., 2020). Importante ressaltar que mesmo dentro dessas tradições administrativas há variações entre os países, dado o desenvolvimento e contextos políticos internos de cada um.

Uma outra tipologia é a desenvolvida por Panizza, Peters e Larraburu (2019), na qual buscam entender as nomeações em termos das funções exercidas pelos nomeados e como eles executam seus papéis. Para os autores, os diferentes tipos de confiança envolvidos nas indicações dão indícios sobre a natureza do sistema político enquanto conjuntos distintos de competências podem demonstrar funções variadas desempenhadas pelos nomeados no aparelho administrativo e no sistema político (Panizza;Peters;Larraburu, 2019). A tipologia foca em captar tipos de funções que perpassam nomeações no alto e baixo escalão da administração pública e divide a natureza da confiança (partidária ou apartidária) e o tipo de competências (profissionais ou políticas) exigidas dos nomeados. Para os autores, os políticos tendem a nomear indivíduos em quem confiam e, pela assimetria de poder entre os cargos, as nomeações geralmente terminam se há quebra de confiança. Essas relações de confiança podem ser partidárias ou apartidárias:

A predominância da confiança partidária pode ser considerada um indicador de um governo partidário forte ou de uma coligação governamental. Por outro lado, a predominância da confiança pessoal pode indicar um sistema político mais personalista, no qual os titulares de cargos executivos gozam de um poder autônomo significativo em relação aos partidos (Panizza;Peters;Larraburu, 2019, p. 9).

Um elemento importante dessas nomeações é, portanto, a possibilidade de substituição caso a confiança seja quebrada, ou caso o objetivo desejado não seja alcançado.

Quadro 2. Tipologia dos cargos comissionados

		Tipo de habilidade	
		PROFISSIONAL	POLÍTICA
Natureza da confiança	PARTIDÁRIA	Profissionais partidários	<i>Membros dos partidos:</i> <i>Commissars</i> <i>Party operators</i> <i>Electoral brokers</i> <i>Political activists</i>
	NÃOPARTIDÁRIA	Tecnocratas programáticos	<i>Political agents:</i> <i>Minders</i> <i>Fixers</i> <i>Electoral agents</i>

Fonte: Panizza, Peters e Larraburu (2019) – tradução livre.

Neste *framework*, Panizza, Peters e Larraburu (2019) dividem as nomeações em:

- Profissionais do partido: nomeados que combinam confiança partidária e competência técnico-profissional. Em geral são encontrados nos níveis superior e médio da administração pública e sua função central é a concepção e implementação de políticas. Tecnocratas programáticos: combinam competência técnica com confiança apartidária. Estes nomeados podem simpatizar com as ideias políticas dos seus patronos, porém sua lealdade é para com o titular do cargo e não ao partido no poder. Membros do partido (*Apparatchiks*): seu papel na administração pública deriva do seu capital político confiado pelo partido. Suas subcategorias:
 - *Party operators* (operadores partidários): usam suas habilidades de articulação política para negociar apoio à política governamental dentro do sistema partidário, particularmente dentro do partido no poder ou da coalizão governamental. Atuam nos níveis superior e médio da administração pública. *Commissars*: seu papel principal recai em controlar a administração pública em nome do governo. *Electoral brokers* (mediadores eleitorais): estão nos níveis mais baixos da burocracia, mediam a provisão particularista de bens públicos entre governos e eleitores, típico do clientelismo. *Political activists* (ativistas políticos): se encontram nos níveis mais baixos da administração pública e não desempenham nenhum papel distinto; fazem campanha para o partido no poder ou atuam em comícios políticos.
 - *Political agents* (agentes políticos): A confiança vem da natureza pessoal e dá aos agentes pouca autonomia em relação aos seus chefes, pois não estão protegidos pela filiação partidária. Suas subcategorias:

- *Minders*: presentes nos níveis mais elevados da administração pública. Se enquadram no perfil do círculo de assistentes que atuam como *gatekeepers* de seus chefes políticos e se tornam seus “porta-vozes”. *Fixers*: estão no nível intermediário da categoria. Semelhante aos operadores partidários, eles ligam seus patronos ao sistema político para mobilizar apoio para as suas iniciativas políticas, mas, sua lealdade é para com seus patronos (normalmente titulares de cargos executivos) e não ao partido no poder.
- *Electoral agents* (agentes eleitorais): presentes nos níveis mais baixos da administração pública. Desempenham o mesmo papel que os *brokers*, porém servem individualmente aos políticos como mobilizadores e ativistas em campanhas eleitorais.

Observa-se, portanto, que os estudos sobre o grau de politização das carreiras burocráticas perpassam por abordagens distintas que levam em consideração desde se políticos do executivo possuem poderes formais para substituir ocupantes de cargos quando da mudança de governo, se tais mudanças podem ser feitas apenas em cargos de alto escalão ou em qualquer nível hierárquico até o tipo de recrutamento pelo qual esses servidores serão selecionados (seja interna ou externamente). De forma geral, esses estudos, ainda muito focados em experiências de países europeus ou dos EUA, concluem que nesses países atualmente as nomeações políticas servem principalmente para exercer controle sobre o setor público (e não mais para recompensar apoios políticos (Bach *et al.*, 2020).

Essa literatura também aponta que a politização das nomeações também não é a mesma coisa que falta de competência profissional (como é comumente apresentada no senso comum brasileiro). Como exemplo de um estudo específico, cargos de alto escalão na Alemanha são ocupados por profissionais nomeados politicamente que, em geral, possuem experiência prévia na administração pública (Bach; Veit, 2018). Bach e Veit (2018) demonstram que embora critérios como articulação política e competências de gestão sejam levadas em consideração, a lealdade partidária ainda prevalece sobre essas qualificações. Por outro lado, Moynihan e Roberts (2010), analisando o contexto americano, discutem como o aumento da politização quase que indiscriminada durante o governo Bush resultou em impactos negativos na resposta à emergência ao Furacão Katrina e mesmo no fracasso dos esforços de reconstrução do Iraque após a invasão americana³. Em parte, por falta de competências, nem sempre necessariamente, porém também pela ausência de experiência e de conhecimentos específicos sobre a máquina e o funcionamento do governo por parte dos nomeados. Para os autores, essa politização

³ Ambos os casos são exemplos de situações extremas que fogem ao cotidiano das funções dos burocratas e apesar da politização da burocracia não ser o fator principal que prejudicou a reconstrução do Iraque ou mesmo a uma resposta mais ágil ao Katrina, é importante chamar atenção para a importância desses profissionais perante situações de crise e/ou emergências.

excessiva teria contribuído tanto para a descrença no Governo Bush (com eventual perda dos republicanos nas eleições seguintes) e na Presidência da República (que não ficou deslegitimada, porém, ficou sujeita a um maior escrutínio) quanto na capacidade do governo em implementar suas políticas de maneira efetiva. Um custo indireto desse tipo de politização se caracterizou em menos oportunidades de influenciar políticas públicas e no declínio moral na burocracia de carreira, que enfrentou dificuldades para recrutar e reter funcionários altamente qualificados (Moynihan; Roberts, 2010).

Além desse cenário de variações transnacionais nas nomeações politizadas, alguns estudos investigam também variações subnacionais, dando corpo a uma perspectiva organizacional para o estudo da politização das burocracias. O estudo de Bach et al. (2020)⁴ aponta como resultado que os incentivos políticos para exercerem controle sobre a burocracia não são os mesmos para todas as organizações do setor público (a depender do nível de autonomia e de institucionalização da organização e do poder político).

A INFLUÊNCIA DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL, PROBLEMAS DE DELEGAÇÃO E O JOGO DAS NOMEAÇÕES

Tanto a literatura nacional como a internacional apontam que há variações no nível de politização de governos e de seus órgãos. Como vimos no estudo de Bach et al (2020), essas variações são influenciadas por mecanismos ou incentivos institucionais estabelecidos em cada órgão que podem ser determinantes para a lógica por trás das nomeações dos cargos comissionados. No âmbito nacional, Borges e Coelho (2015) discutem os custos de partidização (analisando os ministérios da Integração Nacional (MI) e da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI) diante de certas características institucionais e da literatura sobre insulamento burocrático, “em ministérios com carreiras mais antigas e consolidadas, em que a atuação nos cargos diretivos requer alto grau de conhecimento técnico e há expressiva presença de servidores de carreira nos cargos de livre provimento, os custos da estratégia de partidização devem ser mais elevados” (Borges; Coelho, 2015, p. 81). Ou seja, promover o insulamento burocrático com “adoção de critérios de mérito no recrutamento e na promoção de funcionários – bem como o relativo ‘fechamento’ dos cargos diretivos a pessoas de fora da organização” contribuiria para o insulamento da instituição e ampliaria a autonomia e força política da burocracia (Borges; Coelho, 2015; Schneider, 1995).

⁴ Bach et al. (2020) conduziram o estudo comparado mais abrangente já realizado sobre nomeações políticas abrangendo 18 países europeus.

Uma preocupação recorrente para os governos refere-se ao problema de agência e controle perante a burocracia estatal. Os cargos comissionados também cumpririam a função de garantir uma forma de controle e comando do governo eleito perante a burocracia e se assegurando que esta não resistiria às políticas sendo implementadas (Borges; Coelho, 2015). O dilema aqui se apresenta quando levamos em consideração cenários em que o governo federal possui intenções mais ou menos democráticas – se a burocracia é mais responsiva às mudanças de governo (e de suas agendas) até que ponto essa relação de comando e controle é positiva para a continuidade das políticas públicas, garantia de direitos conquistados e da democracia?

BUROCRACIA E POLÍTICA NO BRASIL: A PRODUÇÃO ACADÊMICA NACIONAL

Os cargos comissionados possuem diversas designações na literatura especializada, como dirigentes públicos, cargos de confiança, cargos políticos, burocracia política, cargos de livre provimento e cargos de livre nomeação (Loureiro; Abrucio; Pacheco, 2010). Apesar das diferentes terminologias (que possuem fundamentos jurídicos para os cargos e suas atribuições formais) (Lopez, 2015), estas se referem aos cargos da burocracia de nomeação discricionária e política no Brasil – dois aspectos da forma de seleção para o cargo que geram desconfiança ou associações negativas dado o passado patrimonialista do Estado brasileiro. O meio de escolha, a seleção discricionária por um gestor público ou político.

A forma de recrutamento não define, *a priori*, a capacidade dos nomeados, tampouco a natureza discricionária da nomeação a torna necessariamente um instrumento de apropriação político-partidária. Entretanto, essa associação entre nomeações e patrimonialismo (no sentido de uso privado de recursos públicos) levou a um questionamento acerca da “legitimidade da esfera política como instância de controle e definição dos rumos das políticas públicas e, portanto, seu direito de definir os nomes que exercerão o comando político dos órgãos” (Lopez, 2015:13).

De forma geral, o debate sobre os cargos comissionados gira em torno da percepção da dicotomia entre nomeações motivadas pelos interesses públicos e das políticas públicas ou por uso dos cargos como um fim em si – uma forma de patronagem⁵. A primeira faz referência a um perfil mais técnico que deveria ser escolhido de acordo com as necessidades ditadas pela área ou política em questão. A segunda refere-se às nomeações de cunho político para a escolha dos

⁵ A **patronagem** refere-se ao “poder dos atores políticos de nomearem discricionariamente funcionários da administração pública, independentemente da legalidade da nomeação e dos méritos da pessoa nomeada” (Panizza *et al.*, 2023, p. 5).

ocupantes de tais cargos. Ao longo dos anos, a literatura especializada tem demonstrado que, na prática, nem sempre há uma separação tão clara entre essas duas vertentes de escolha para ocupação de tais cargos (Loureiro;Abrucio; Pacheco, 2010; Lopez, 2015; Albrecht, 2023).

O debate acerca da burocracia de nomeação discricionária e política no Brasil possui duas vertentes: a primeira julga esse tipo de nomeação como excessivamente amplo e indevidamente politizado, o que acaba por gerar efeitos nocivos sobre a capacidade do Estado de planejar e executar boas políticas; a segunda considera que este é um caminho importante de atração de novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, com potencial para reduzir ineficiência e inovar em estratégias de gestão (Loureiro;Abrucio; Pacheco, 2010).

A primeira vertente entende que a solução para o uso indevidamente politizado do ‘livre provimento’ seria limitar consideravelmente o espaço disponível para nomeações externas às carreiras públicas. A redução desses espaços levaria tanto à diminuição de influências particulares de políticos quanto ao aumento da eficiência da gestão pública. De acordo com esta lógica, a alta rotatividade de pessoal ocupando tais cargos (consequência dos rearranjos de coalizões políticas) diminuiria a capacidade do governo de planejar e executar as políticas públicas e atividades essenciais do Estado já que o uso desses cargos como “moeda de troca” geraria ineficiência e politização (ou mesmo partidarização) da burocracia nos cargos de confiança (Borges; Coelho, 2015; Lopez, 2015).

A segunda linha de argumentação sustenta a ideia da administração gerencial no qual os cargos comissionados são uma oportunidade de atrair quadros qualificados (seja do setor privado ou público) com alta capacidade técnica para desempenhar funções de direção na gestão pública (alinhada aos argumentos originais para criação dos cargos DAS e previsto no PDRAE) (Lopez, 2015). Além disso, essa perspectiva considera também que a existência de cargos comissionados é uma condição essencial da própria governabilidade em um presidencialismo de coalizão, ou seja, faz parte da dinâmica democrática no país.

Na prática, essas duas vertentes coexistem especialmente considerando que cada ministério ou agência estatal possui uma lógica específica de funcionamento (como demonstram os estudos de caso de Borges; Coelho, 2015; Olivieri, 2007; D’Araujo;Petek, 2018). A literatura demonstra que há variações nos graus de indicação para cargos por critérios partidários entre órgãos, a depender dos graus de insulamento burocrático de cada um, bem como do poder das influências externas (Schneider, 1995; Borges; Coelho, 2015; Bersch;Praça; Taylor, 2017). Ademais,

a nomeação para cargos comissionados também deve atender a uma lógica mais complexa no que diz respeito ao modelo brasileiro do presidencialismo de coalizão, que garantiria a governabilidade do presidente no poder.

No Brasil, de acordo com o Painel Estatístico de Pessoal do governo federal, até abril de 2024, 16,14% dos cargos do Executivo federal são cargos comissionados⁶ (Painel Estatístico de Pessoal). A definição de um percentual dos cargos comissionados de nomeação exclusiva de servidores públicos de carreira impediria a nomeação de uma maioria de *outsiders*, e foi uma regra aplicada como respostas às críticas sobre ingerências políticas indesejáveis decorrentes de nomeação por interesses políticos particularistas, pois associa-se ao funcionalismo de carreira um ideal de maior neutralidade burocrática e aos servidores externos ao serviço público uma atuação ligada às preferências ideológicas (que no limite seria fisiológica) (Lopes; Praça, 2015). No entanto, esse cenário não muda dois aspectos que precisam ser levados em consideração: o número de cargos comissionados em cada órgão público e no conjunto do funcionalismo público federal e a alta rotatividade nesses cargos. Mesmo com uma grande parcela desses cargos ocupados por servidores de carreira, falta compreender melhor as microdinâmicas de distribuição dos cargos para não servidores (como são feitas suas designações e por quais critérios) e, sobretudo, quais posições são consideradas mais disputadas.

Assim, observa-se que há dois recortes que permeiam o processo de designação dos cargos comissionados: um diz respeito à origem dos nomeados (se servidores de carreira ou externos aos serviços públicos) e o outro em relação ao domínio técnico e/ou proximidade político-partidária de quem nomeia. Todavia, é necessário desenvolver um olhar mais sistêmico das instituições e do jogo político brasileiro para compreender as complexidades das dinâmicas por trás das nomeações para cargos de livre provimento para as diferentes instituições do governo federal.

DA LÓGICA PRESIDENCIALISTA E (MULTI)PARTIDÁRIA

A literatura é clara em reconhecer que o funcionamento do presidencialismo multipartidário e de coalizão brasileiro se impõe por uma lógica de negociação para que o presidente eleito consiga formar e manter uma coalizão majoritária que viabilize a manutenção da governabilidade durante seu mandato (Lameirão, 2011; Lopez, 2015). Portanto, a divisão dos cargos segue a lógica da coalizão, ou seja, quanto maior a coalizão, mais fragmentada será a divisão dos cargos de forma a acomodar todos os partidos e/ou políticos aliados, aumentando assim a competição política por poder no interior da burocracia e a disputa por cargos (Borges;

⁶ Do total de servidores ativos.

Coelho, 2015). Por coalizão entendem-se tanto os partidos que apoiaram o candidato eleito ao longo das eleições quanto aqueles que se juntam após negociação para obtenção de maioria no Congresso. Logo, a prerrogativa de nomeação atende à necessidade de barganha entre controle partidário em órgãos governamentais (que abrange o controle das nomeações para aquele órgão) pelo apoio parlamentar no Congresso Nacional.

No entanto, conforme salienta Freitas (2016), a coalizão não significa uma restrição ao poder presidencial, mas é “a forma que este toma” (p.17), e significa que “todos os partidos que compõem a coalizão têm um papel na formulação e implementação de políticas” (p.17). Portanto, o presidencialismo de coalizão não pode ser lido apenas como uma característica negativa da nossa democracia (Limongi, 2006).

Todavia, não há consenso ou informações suficientes na literatura quanto ao tipo e volume de recursos que seriam necessários para firmar a coalizão de apoio ao presidente. O que é consensual é que “divisão de cargos, a alocação de verbas do orçamento, em suas diferentes formas (emendas parlamentares, alocação discricionária de recursos orçamentários sob a jurisdição dos ministérios para estados e municípios), e o acordo sobre algumas políticas públicas são os recursos centrais” (Lopez, 2015, p. 17) utilizados para viabilizar esse objetivo. Assim, o dilema da governabilidade que se impõe ao governo eleito é a construção de um equilíbrio entre o compromisso com as políticas públicas consideradas prioritárias ou inegociáveis (dado seu próprio projeto político) e as concessões aos interesses político-partidários divergentes via acesso a diferentes tipos de recursos governamentais.

Além disso, o grau de acesso a alguns tipos de cargos ou funções permite maior acesso a recursos e verbas para serem direcionadas (via projetos, programas ou mesmo emendas) aos redutos políticos de quem nomeou ou fez a indicação para o cargo comissionado. Certos cargos são, portanto, um importante canal de controle sobre a alocação de recursos para bases eleitorais, especialmente se considerarmos que a proposição e alocação de recursos no governo federal (via Lei Orçamentária Anual) é de responsabilidade do Executivo – o que lhe confere alto nível de discricionariedade sobre a execução de programas governamentais (Borges; Coelho, 2015).



Soma-se a esse cenário a especificidade e influência da estrutura federativa brasileira na qual o governo federal centraliza o poder de formulação de políticas e de execução de grande parte do orçamento nacional no nível federal. Essa dinâmica acaba potencializando a “relevância de se controlar cargos federais para influir em decisões na arena política subnacional” (Lopez; Praça, 2015, p.109).

A politização na seleção para cargos públicos é recorrentemente examinada em termos do número de nomeados políticos, porém focar apenas nestes números nos diz pouco sobre o grau de lealdade política dos nomeados, a sua competência ou comportamento.

RECOMENDAÇÕES

A partir da revisão da literatura, algumas recomendações podem ser utilizadas para que haja um equilíbrio entre burocracia e política nos cargos públicos federais de livre provimento. Propomos que não há uma regra única, baseada num percentual máximo de cargos comissionados em todo e qualquer órgão do governo, mas que alguns critérios devem ser considerados pelos diferentes órgãos públicos, que poderão definir esse equilíbrio conforme suas especificidades e necessidades.

1. Há uma diferença importante entre nomeações baseadas em critérios exclusivamente ideológico-partidários e nomeações relacionadas a critérios partidários, mas que envolvem também uma análise do perfil técnico necessário para o cargo em questão. Dizer que não pode ser uma “nomeação política” desconsidera o fato de que (a) estas são parte importante do nosso presidencialismo de coalizão e este não significa necessariamente algo deletério para as políticas públicas; (b) nomeações políticas envolvem, com frequência, uma combinação de proximidade partidária com capacidade técnica para o cargo, já que os partidos da coalizão também querem formular e implementar políticas públicas e, portanto, dependem de indicações capazes de gerar resultados em termos de políticas públicas, como bem colocou Freitas (2016).
2. O funcionamento da democracia e a governabilidade no presidencialismo de coalizão exigem que haja espaço para nomeações políticas dentro da administração pública. Assim, a existência de algum grau de discricionariedade para nomeação de cargos comissionados é um componente essencial para o funcionamento do Estado e da política.
3. Profissionais nomeados para cargos comissionados são na maioria das vezes servidores concursados (Cavalcante;Lotta, 2015) que ascendem para cargos de confiança justamente porque são capazes de produzir bons resultados em termos de políticas públicas. E o processo de indicação de servidores concursados para cargos tem se ampliado inclusive em função de legislação específica feita pelo poder executivo para ampliar este perfil de nomeação. Há ainda o caso de organizações que ampliam este processo restringindo o acesso de não servidores a cargos (por exemplo, no Tesouro Nacional, IBGE e outros). Logo, o problema não é a nomeação em si, e muitos desses são servidores de carreira que possuem conhecimento técnico e há regras incentivando isso.
4. A questão, portanto, não deve passar pela dicotomia entre ocupação técnica e política - já que ambas são essenciais e, acima de tudo, se confundem na prática. Além disso, a ideia de ocupação puramente política (sem nenhum conhecimento técnico) não se sustenta na realidade e é importante haver espaço para ocupação política dentro da administração

pública. A discussão deve, portanto, passar por definir: (a) qual deve ser o espaço para livre nomeação dentro da administração pública (cargos, posições etc.); (b) quais os mecanismos de *accountability* que devem reger a ocupação de cargos.

5. Com relação à primeira questão, é essencial avaliar se o número atual de cargos disponíveis e, especialmente, a posição destes cargos está bem constituída. Isso porque, no nosso entendimento, há atualmente algumas posições dentro da administração pública que não deveriam ser passíveis de “politização”, já que deveriam ser de ocupação exclusiva de servidores públicos. E isso não se deve ao fato de que a ocupação é puramente política (porque ela pode sim ser de escolha por competência técnica), mas sim ao fato de que isso gera uma fragilidade institucional, possível descontinuidade e potencial uso destas posições para fragilização do aparato administrativo. Podemos citar como exemplo áreas de RH, ouvidoria, corregedoria e comitês de ética. Pesquisas durante o governo Bolsonaro mostraram que estas áreas foram usadas política e estrategicamente para atacar servidores, gerando um ambiente de perseguição e de fragilização da burocracia (Story *et al.*, 2023; Lotta *et al.*, 2023). Nestas áreas, não deveria haver possibilidade de escolha discricionária, elas deveriam ser gerenciadas por servidores de carreira, de preferência com mandato fixo, para gerar maior continuidade e buscando a proteção da própria burocracia. Além destas áreas, há organizações onde a possibilidade de mandato e estabilidade poderiam ser pensados, como o próprio Inep, IBGE e outros, onde o potencial de politização pode ser danoso para o Estado e para a democracia.
6. Com relação à segunda questão, seria essencial criar mecanismos melhores de *accountability*, ou seja, de responsabilização de quem ocupa os cargos, garantindo que suas decisões possam ser transparentes e responsabilizáveis. Um exemplo destes mecanismos é a avaliação de desempenho para esses cargos. Caberia ao governo federal pensar quais seriam os critérios de avaliação que ajudariam a avaliar e aprimorar o desempenho do pessoal contratado para cargos comissionados.
7. Além disso, é essencial considerar que algumas áreas demandam um perfil mais exclusivamente técnico do que outras. Portanto, dar margem para cada área de política pública desenvolver seu próprio equilíbrio entre técnica e política na seleção de comissionados é algo importante para o bom funcionamento do Estado e sua atuação em políticas públicas. Essa diferenciação pode levar em consideração, por exemplo, as características do órgão (área social, econômica, infraestrutura etc.), os tipos de cargos comissionados (alto ou médio escalão), o grau de politização permitido ou a rotatividade no cargo (tempo permitido no cargo). Com esses critérios, cada órgão poderia se organizar para definir o perfil aceito para o equilíbrio entre técnica e política na composição do seu corpo burocrático comissionado.

Em resumo, podemos dizer que:

- **Nomeações políticas são um elemento importante da democracia**, na composição de quadros de qualquer governo e, também, no presidencialismo de coalizão no Brasil.
- **Nomeados para cargos comissionados possuem, em sua maioria, um perfil técnico**, sendo muitas vezes selecionados dentre os cargos concursados do próprio órgão.
- **A dicotomia acrítica entre ocupação técnica e política esconde elementos importantes para a administração pública e o funcionamento do Estado brasileiro**, em especial as necessidades específicas de cada área, a importância de um equilíbrio entre concursados e nomeados e, por fim, o fato de que mecanismos de *accountability* servem para controlar a administração pública e devem ser usados para a avaliação de desempenho para esses cargos.

Enfim, defendemos que a combinação de técnica e política é essencial para a democracia e para a produção de políticas públicas. A força dos partidos políticos no presidencialismo de coalizão brasileiro não pode ser lida como uma fraqueza do Executivo. Este representa um conjunto de atores e depende também das indicações partidárias para a consecução das políticas. Executivo e Legislativo têm interesse em termos políticas implementadas e, ademais, “os partidos têm incentivos para se juntar à coalizão também para alcançar seus objetivos em termos de políticas substantivas (Strøm; Muller, 2000)”, conforme salientou Freitas (2016, p.18). Partidos políticos e a coalizão também se preocupam com políticas públicas, pois dependem delas para obter os votos dos eleitores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 336–364, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641587>>. Acesso em: 28 set. 2023.

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**. Raízes e evolução do modelo político brasileiro. Companhia das Letras. 2018.

ABRAMOVAY, P.; LOTTA, G. **A democracia equilibrista**. Políticos e burocratas no Brasil. Companhia das Letras. 2022

ALBRECHT, N. F. M. de M. Distribuição de cargos, contexto político e presidencialismo brasileiro: uma análise institucional do sistema de livre provimento. **Opinião Pública**, [S. l.], v. 28, n. 3, p. 828–856, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8671960>>. Acessoem: 28 set. 2023.

BACH, T.;HAMMERSCHMID, G.;LÖFFLER, L. More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. **Public Policy and Administration**, 35(1), 3-23, 2020. <<https://doi.org/10.1177/0952076718776356>>

BACH, T.; VEIT, S.The determinants of promotion to high public office in Germany: partisan loyalty, political craft, or managerial competencies? **Journal of Public Administration Research and Theory**, 28: 254–269, 2018. Disponívelem: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/59457/Bach_Veit_2017_Determinants_of_Promotion_to_High_Public_Office.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois Ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, p. 71-104, 2015.

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

D'ARAUJO, M. C.; PETEK, J. Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 52(5):840-862, set.-out. 2018.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

LAMEIRÃO, Camila. A ordenação dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. In: CARDOSO JÚNIOR, Celso; PIRES, José; ROCHA, Roberto (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil**. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos, Cebrap, n.76, novembro 2006.

LOPEZ, F. G. (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, p. 71-104, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MEYER-SÄHLING, J. H. The changing colours of the post-communist state: the politicisation of the senior civil service in Hungary. **European Journal of Political Research**, 47: 1-33, 2008. <<https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.2007.00717.x>>.

MOYNIHAN, D. P.; ROBERTS, A. S. The triumph of loyalty over competence: the Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency. **Public Administration Review**, 70: 572-581. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1316554>.

PAGE, E. C.; WRIGHT, V. (eds.). Conclusion: Senior Officials in Western Europe. In: EDWARD C. PAGE; VINCENT WRIGHT (eds.). **Bureaucratic elites in Western European States**: a comparative analysis of top officials (Oxford, 1999; online edn, Oxford Academic, 1 Nov. 2003). <<https://doi.org/10.1093/0198294468.003.0013>>.

PAINEL Estatístico de Pessoal. Disponível em <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>.

PAINTER, M.; PETERS, B. G. Administrative traditions in comparative perspective: families, groups and hybrids. In: PAINTER M.; PETERS, B. G. (eds.). **Tradition and Public Administration**. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan, p. 19–30, 2010. https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230289635_2

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; RAMOS LARRABURU, C. R. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Admin.**, v.97, issue 1: 147–161, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1m7m01KWxg_0Hf3azQBnV9hDY4Ws0Jjby/view?usp=sharing>.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

SCHNEIDER, B. R. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**, v. 119, 1995.