

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 14 – BUROCRACIA DIRIGENTE NOS MUNICÍPIOS, NOS ESTADOS E NA UNIÃO: ROTATIVIDADE, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E PATRONAGEM POLÍTICA
<b>Autores(as)</b>	José Teles Feliz G. Lopez
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo14">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo14</a>

<b>Título do livro</b>	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
<b>Organizadores(as)</b>	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-047-9
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **BUROCRACIA DIRIGENTE NOS MUNICÍPIOS, NOS ESTADOS E NA UNIÃO: ROTATIVIDADE, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E PATRONAGEM POLÍTICA**

José Teles<sup>1</sup>  
Felix G. Lopez<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Todo sistema administrativo possui um segmento de nível intermediário da burocracia, situado entre a burocracia que atua na entrega direta de serviços ao cidadão e as instituições estritamente políticas, responsáveis por tomar decisões no exercício do governo ou do mandato. Esse segmento, que denominamos burocracia dirigente, pode abranger um amplo espectro de funções, desde atividades exclusivamente administrativas, ou atividades de mediação entre a administração e os agentes políticos, até, em outro extremo, proposições de caráter essencialmente político. A amplitude desse espectro caracteriza as diferentes tradições administrativas.

Uma característica associada à burocracia dirigente consiste na escolha de seus integrantes combinarem, frequentemente, a seleção discricionária – por meio do livre provimento, por assim dizer – e também um certo grau, embora variável, de ascendência de representantes eleitos ou seus partidos sobre tais escolhas. Quando os aspectos partidários não estão presentes, presume-se, no mínimo, afinidade de preferências entre superiores e subordinados na hierarquia de poder, embora tais escolhas também sejam mediadas pelo desejo de definir nomes com competência técnica. Como e em que medida combinar competência e afinidade (ou confiança) encerra grande parte do espectro de variações observáveis nas lógicas de escolha dos dirigentes.

Seja qual for seu perfil ou dimensão, a burocracia dirigente é parte necessária do esforço para compreender as características, a qualidade e a eficiência no ciclo das políticas, bem como as características organizacionais do próprio setor público. Entretanto, enquadramentos analíticos para estudar os dirigentes são muito diversos,

---

1. Pesquisador de pós-doutorado do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP); e pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <joseteles@usp.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

e incluem estudos sobre as relações entre sua composição e desenvolvimento social (Cardoso e Marengo, 2020), as trajetórias ocupacionais nas organizações públicas (Schneider, 1994), sua estabilidade temporal (Lopez e Silva, 2019), a relação com ciclos eleitorais (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015), abertura à influência dos partidos (Lopez e Silva, 2019; Palotti, Lopez e Gomide, 2022) ou a variação de seu perfil entre áreas de governo (D'Araújo e Mendes, 2018).

Neste capítulo, nosso propósito é analisar a trajetória, em números, da burocracia dirigente dos três níveis de governo. A comparação entre níveis serve, em primeiro lugar, ao propósito prospectivo de identificar diferenças significativas para futuras análises e, em segundo lugar, para prover dados que são ainda inéditos. Ademais, pretendemos identificar alguns aspectos ou padrões associados à interface da burocracia dirigente com a esfera político-partidária. O primeiro é a rotatividade anual dos dirigentes. O conceito de rotatividade visa capturar a intensidade das mudanças anuais ocorridas nas posições da burocracia dirigente. Trata-se de um meio para identificar possíveis influências de mudanças e decisões políticas ou partidárias sobre a sorte de quadros cuja definição é discricionária, ao contrário dos servidores estáveis recrutados por meio de concurso público. O segundo aspecto diz respeito à filiação aos partidos políticos.

Filiação partidária é uma aproximação possível, embora imperfeita,<sup>3</sup> para aferir a intensidade da ascendência da política e suas principais unidades sociais – partidos, grupos políticos, facções ou caciques políticos – sobre a escolha dos dirigentes. Rotatividade e filiação formam um par útil para deslindar dimensões do perfil dos decisores na administração pública do país e explorar implicações potenciais do perfil dali decorrente para as políticas públicas formuladas e implementadas. Propomos, nesse sentido, de modo tentativo, uma estimação da patronagem da burocracia dirigente. Trata-se de um primeiro passo visando construir métricas concisas para comparar as burocracias públicas em termos longitudinais e territoriais/espaciais.

Em suma, esperamos com este texto sistematizar dados que apresentem uma descrição geral de características selecionadas da burocracia dirigente brasileira, bem como identificar e caracterizar como as interfaces desse segmento da burocracia refletem influências da esfera político-partidária.

Para tanto, a seção 2 apresenta uma discussão rápida sobre o conceito de patronagem e como o empregamos. A seção 3 apresenta a metodologia utilizada para gerar os dados que exploramos. A seção 4 resume a evolução quantitativa da burocracia dirigente no Poder Executivo brasileiro. A seção 5 analisa a rotatividade desses dirigentes. A seção 6 apresenta dados sobre a filiação partidária dos dirigentes e a seção 7 propõe uma estimação da patronagem visando avançar nas possibilidades

---

3. Sobretudo em sistemas políticos em que partidos são agremiações pouco legítimas, com conteúdos programáticos frequentemente fugazes e reduzido enraizamento societário, como é a tradição partidária brasileira.

de comparação dos dirigentes inter e intraníveis federativos. A conclusão resume nossos achados e sugere tópicos para exploração futura.

## **2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE PATRONAGEM**

Ao tratar de um universo tão abrangente quanto burocracias dirigentes, há custos. O principal deles é abrir mão da enorme complexidade que rege os critérios administrativos, formais e informais, para o provimento desses cargos nos diferentes níveis e Unidades da Federação (UFs). Ao nos referirmos à burocracia dirigente, omitimos nuances jurídicas que diferenciam seus componentes. Resumidamente, essa burocracia é composta por cargos e funções comissionadas, cujas competências, embora complementares, não deveriam se confundir. A função comissionada reflete uma atribuição especial, extensão das atividades já desempenhadas pelos servidores nos órgãos, que passam a assumir novas responsabilidades. Por isso, as funções deveriam ser conferidas a servidores ou empregados públicos, em geral, com acréscimo na remuneração, em função do incremento de obrigações e responsabilidades. Por sua vez, o cargo em comissão refere-se a um conjunto próprio, em si, de atividades, não uma extensão ou atribuição adicional de atividades já exercidas no âmbito das carreiras da administração pública, podendo ser ocupado por pessoas sem vínculo prévio com o serviço público. Por seu turno, as funções de confiança, sejam elas comissionadas ou gratificadas, deveriam ser exercidas por servidores ocupantes de cargo efetivo (Santos, 2016).<sup>4</sup>

Tome-se um exemplo adicional: no âmbito federal, o Decreto nº 9021/2017 estipulou que ao menos 50% do total de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de níveis 1 a 4, e 60%, no nível 5 e 6, devem ser ocupados por servidores de carreira. Essa alteração representou uma mudança importante frente ao Decreto nº 5.497/2005, então em vigor, cuja novidade tinha sido definir um percentual mínimo de servidores de carreira no topo da hierarquia do grupo DAS.<sup>5</sup> Lembre-se, ainda, que há órgãos com normatizações próprias que obrigam ou estimulam a nomeação de dirigentes oriundos das carreiras do órgão (Gaetani, Palotti e Pires, 2021; Palotti, Souza e Hollanda, 2020).

A discricionariedade para a escolha dos ocupantes de cargos e funções comissionadas é, desse modo, variável. O legislador, ao impor tais limites, combinou a liberdade de ação das lideranças eleitas ao preenchimento de pré-requisitos técnicos e de experiência para a composição do corpo de gestores da administração pública.

---

4. Ver capítulo 19 desta obra.

5. A Medida Provisória (MP) nº 1.042/2021 alterou a estrutura dos cargos em comissão e funções de confiança no Executivo federal, criando os cargos comissionados executivos (CCEs) e as funções comissionadas executivas (FCEs), em substituição aos DAS e às funções comissionadas do Poder Executivo (FCPEs), criadas pela Lei nº 13.346/2016. A MP determina ainda que os CCEs de 1 a 4 serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira ou empregados permanentes da administração pública, civis ou militares.

De fato, há evidências de que a nomeação desses cargos obedece a múltiplos critérios, entre os quais: i) a proximidade com partidos políticos (Lopez e Silva, 2019); ii) a inserção em grupos de interesse, como movimentos sociais (Abers, 2021; Abers e Oliveira, 2015); e iii) a posse de competências técnicas para o exercício da função pública (Lopez e Praça, 2015; D'Araújo, 2018).

O Poder Executivo, nos três níveis de governo, concentra 94% do total de vínculos de trabalho no setor público do país, a imensa maioria desses é recrutada por meio de concurso público.<sup>6</sup> Já os cargos de confiança são de livre nomeação e exoneração, cabendo à discricionariedade do chefe do Executivo escolher ou delegar as escolhas para seus ministros, secretários ou agentes políticos em posições hierárquicas mais altas no interior das organizações públicas.

Por patronagem nos referimos ao grau em que a burocracia dirigente tem seu perfil constituído com base na influência da esfera política. Patronagem é um conceito clássico na ciência social, empregado amplamente na antropologia política, na sociologia política e na ciência política (Weingrod 1968; Schmidt *et al.*, 1977; Bearfield, 2009). Na disciplina antropológica, o conceito é mais abrangente, pois refere-se a um tipo de sociabilidade que emerge em um sistema de troca que não se restringe à esfera política ou partidária. Constitui, por assim dizer, uma relação social que se funda na posse de bens de interesse recíproco entre as partes e, portanto, intercambiáveis. Na ciência política – e administração pública – o termo é empregado de modo mais circunscrito: trata-se de uma estratégia de distribuição de empregos ou cargos como meio de granjear apoio político ou maximizar chances de implementar certas políticas públicas (Bearfield, 2009). Nessa abordagem, a patronagem passou a se associar muito mais à prática de distribuir cargos no interior dos governos ou das burocracias, tornando-se uma estratégia de ação essencial para as máquinas partidárias se reproduzirem. Nessa definição, *patronagem política* é quase um pleonismo.

No âmbito da ciência política, o termo adquire frequentemente conotações normativas negativas, sendo considerado uma prática indesejável, ineficiente, frequentemente associado a mecanismos de corrupção ou trocas espúrias, e outros usos malquistos na administração (Grindle, 2012). Procuramos evitar tal conotação negativa, retomando a sugestão de Grindle (2012) de que é o caráter discricionário da escolha o elemento essencial a considerar. As implicações da forma substantiva que as escolhas assumem são um aspecto que somente análises empíricas podem responder. Sendo uma escolha discricionária, a constelação de motivos e os responsáveis por conduzir as escolhas podem variar muito. As diversas tipologias visando capturar o fenômeno da patronagem política é, a este respeito, um indicativo dessa variação.

---

6. Ver capítulo 1 deste livro.

Há, por exemplo, a tipologia que Peters (2013) originalmente cunhou para tipificar os tipos de politização. Descrevemos de modo adaptado esta tipologia apenas para fins de ilustração. A patronagem é ali concebida como um recurso direto para nomear pessoas leais ao político, independentemente de seleção de mérito para aferir competências técnicas (politização direta). Pode combinar a proximidade entre as preferências ideológicas e a competência técnica para o exercício do cargo para a qual a pessoa é designada (politização profissional). Uma terceira alternativa prevista na tipologia é ser um meio de exercer supervisão sobre estruturas burocráticas as quais o partido ou o agente político não controla (politização redundante). Neste caso, manifesta-se pela criação de novas estruturas administrativas e, em decorrência, novos cargos. A patronagem pode, ainda, assumir uma forma invertida, abrindo posições de livre provimento pela decisão antecipada de servidores que deixam os cargos, antecipando as discordâncias com as políticas a serem implementadas pelo governo de plantão, em uma espécie de politização preemptiva. A escolha também pode ser motivada pelo interesse em ampliar a representatividade do corpo burocrático, incluindo segmentos sociais até então excluídos, a exemplo da representação de gênero, étnica, religiosa, regional etc. (politização representativa). Por fim, pode ser um meio de recompensar apoiadores de campanha, como é o caso frequente dos cabos eleitorais que, neste caso, recebem os cargos como prebendas.<sup>7</sup> Esse não exaustivo espectro está contido em nossa noção de patronagem que, aqui, é empregada, portanto, não como recompensa, mas como sinônimo de divisão de cargos cujo preenchimento atende a critérios discricionários.

Embora não partilhemos da conotação normativa comum, segundo a qual a patronagem é um “demônio” a ser expurgado da administração (Bearfield, 2009), assumimos a expectativa, a ser validada de modo mais abrangente por pesquisas empíricas, de que a patronagem política reduz a eficiência na entrega de serviços públicos ao cidadão (Besley *et al.*, 2021; Dahlström e Lapuente, 2022). Ainda mais porque, em alguma medida, a patronagem permite preterir critérios de mérito nas escolhas dos nomeados. Por sua vez, a evidência empírica tem variado sobre as implicações da patronagem para a implementação de políticas (Toral, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2022), embora seja crescente o alinhamento ao argumento de que burocracias com características weberianas contribuem para, mais que impedem, o desenvolvimento social e econômico (Dahlström e Lapuente, 2022; 2022; Besley *et al.*, 2021; Evans e Rauch, 1999).

---

7. Bearfield sugere uma tipologia alternativa: a patronagem organizacional, visando fortalecer organizações específicas; a patronagem democrática, visando aumentar a representatividade social no interior da burocracia; a patronagem tática, visando construir coalizões políticas para avançar em objetivos do governo; e a patronagem reformadora, visando “sanear” a administração de práticas corruptas (Bearfield, 2009). Para uma terceira tipologia de patronagem, conferir Panizza, Peters e Larraburu (2019).

O propósito deste capítulo se relaciona a uma questão anterior à identificação de motivos das nomeações. Trata-se de identificar e mensurar algumas características que lancem luz ao entendimento do tamanho e eventuais conexões da burocracia dirigente com a esfera política. Afinal, a luta por cargos na burocracia dirigente é uma dimensão essencial da luta política e nosso sistema eleitoral torna o controle de cargos um recurso essencial.<sup>8</sup>

### 3 DADOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para investigarmos os aspectos apontados da conexão entre burocracia e política, utilizamos dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Atlas do Estado Brasileiro do Ipea para os Executivos estaduais e municipais.<sup>9</sup> Para o Executivo federal, utilizamos os microdados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape).

No caso dos estados e municípios, analisamos os vínculos de trabalho reportados na ocupação dirigente público estadual (CBO – 111410) e dirigente público municipal (CBO – 111415), que constam na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de 2004 e 2019.<sup>10</sup> No caso do Executivo federal, selecionamos os vínculos de trabalho cujas funções e/ou cargos correspondiam aos cargos de DAS de nível 4, 5 ou 6, ou cargos equivalentes, tal como disposto nas tabelas de equivalência de cargos da administração federal.<sup>11</sup>

Os índices aqui utilizados foram construídos da seguinte forma. A *rotatividade anual* foi calculada com base no percentual de dirigentes que deixaram seus cargos, em seus respectivos órgãos, no ano subsequente. Se 30% do total de pessoas na ocupação de dirigentes não apareciam em seus respectivos órgãos no ano seguinte, a rotatividade anual estimada é equivalente àquele valor. A taxa de filiação partidária dos dirigentes municipais e estaduais foi calculada por meio do cruzamento dos nomes dos dirigentes, em um determinado ano, e os nomes de

8. Além disso, estudos apontam que a nomeação para as hierarquias mais altas de cargos e funções comissionadas é, muitas vezes, parte das estratégias de construção de coalizões políticas mobilizadas por presidentes, governadores e prefeitos, de forma semelhante às indicações de ministros e secretários (Batista, 2013; Raile, Pereira e Power, 2011).

9. Remete-se o leitor para a seção de metodologia do Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://bit.ly/3d3lCtR>>) para detalhamento dos aprimoramentos implementados na Rais, em grande parte resultante do cotejamento das naturezas jurídicas públicas reportadas naquela base com as naturezas jurídicas públicas da lista de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJs) do país, disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil.

10. Palotti, Lopez e Gomide (2022) detalham a propriedade e as vantagens relativas de aplicar tal critério para identificar a burocracia dirigente, face às alternativas disponíveis, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e Estaduais (Estadic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A principal delas é a possibilidade de, com microdados, aplicar métricas, como análises de rotatividade, sobrevivência e filiação.

11. O DAS unitário é uma métrica aplicada pelo governo federal para calcular a equivalência remuneratória de funções e cargos comissionados. A tabela utilizada como referência para os valores pode ser consultada em: <<https://bit.ly/3lzmGIN>>. Embora a hierarquia remuneratória e hierarquia de poderes administrativos sejam coisas diferentes, consideramos uma aproximação satisfatória. Os cargos e as funções incluídos, além dos DAS de nível 4 a 6, incluem os cargos de direção das agências reguladoras (cargos comissionados de assessoria – CA-01 e 02; cargos comissionados de direção – CCD-01 e 02; cargos comissionados de gerência executiva – CGE-01 e 02; cargos de natureza especial – NES; e cargos comissionados técnicos – CCT-005).

peças com filiação regular a um partido no respectivo ano e no mesmo estado da Federação, com base em dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).<sup>12</sup> No caso dos filiados pertencentes à burocracia dirigente federal, adotou-se como métrica um cruzamento do número do título de eleitor, disponibilizado nos microdados do Siape e do TSE.<sup>13</sup> O percentual de servidores estatutários é o resultado da subtração da razão entre o total de dirigentes reportados com vínculos estatutários na Rais ou no Siape em relação ao total de dirigentes, considerando todos os vínculos.

A patronagem política da burocracia dirigente é estimada a partir da combinação de duas métricas: i) o percentual de recrutados não estatutários; e ii) a proporção de filiados a partidos. Esses dois indicadores foram selecionados a partir de uma análise fatorial, cujos resultados são discutidos mais à frente no capítulo. O percentual de dirigentes não estatutários é uma aproximação para identificar a escolha de pessoas de fora das carreiras públicas cujo ingresso não ocorre por seleção de provas e títulos. A proporção de filiados é, por seu turno, uma métrica adicional para estimar o grau em que a burocracia dirigente é definida em função do alinhamento partidário (Batista, 2013; Lopez e Silva, 2019). A medida pretende ranquear não a qualidade da burocracia dirigente – embora possa subsidiar análises nesse sentido –, mas sim o grau de permeabilidade exercida da esfera política sobre aquela burocracia.

A seção 4 apresenta a trajetória do quantitativo de dirigentes dos Executivos municipal, estadual e federal, separando estatutários e não estatutários.<sup>14</sup>

#### **4 A EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO EXECUTIVO**

O total de dirigentes públicos experimentou crescimento praticamente constante entre 2000 e 2015, coincidindo com um período de expansão geral da força de trabalho do Estado brasileiro (Lopez e Guedes, 2019). No Poder Executivo municipal, o crescimento do número de dirigentes foi superior a 100%. Em 2004, eles correspondiam a 170 mil vínculos (4% do total), e chegaram a aproximadamente 350 mil (10% dos vínculos). Nos estados, houve oscilação, mas com tendência de crescimento, de 2004 a 2016. Desde então, observa-se queda. No primeiro ano da série, havia pouco mais de 100 mil vínculos de dirigentes (3% do total), número que passou para quase 400 mil, ou 12% do total em 2019. Desde 2015, os dirigentes estaduais são maioria, considerando apenas este segmento – no funcionalismo, seguidos pelos municipais e pelos federais.

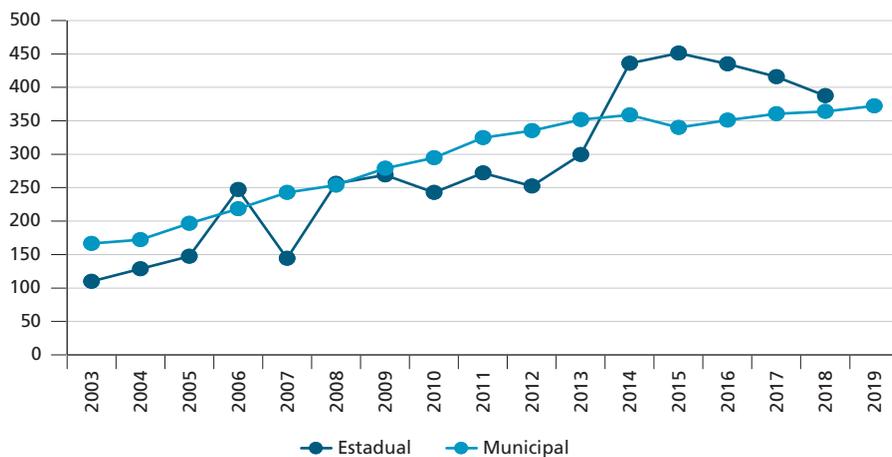
12. Porque o cruzamento foi feito com base na coincidência de nomes dos filiados, houve casos de homônimos, embora a equivalência de UFs da filiação tenha reduzido de modo significativo o seu número. Neste caso, considerou-se o nome filiado o dirigente público.

13. Para detalhes, remete-se o leitor para a metodologia empregada em Lopez e Silva (2019).

14. Os estatutários são os servidores subordinados ao Regime Jurídico Único (RJU) e, via de regra, selecionados por meio de concurso público e avaliação de provas e títulos. Os demais vínculos compõem os não estatutários.

GRÁFICO 1

**Total de dirigentes públicos dos Executivos estaduais e municipais (2003-2019)**  
(Em 1 mil)

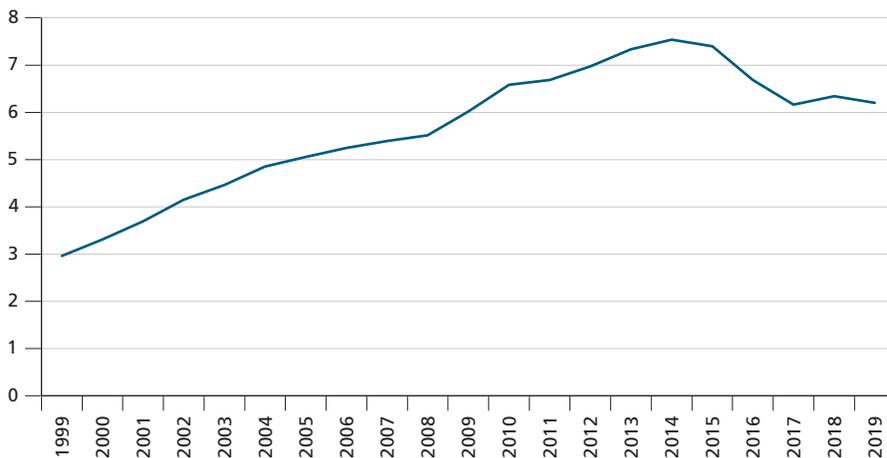


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

No funcionalismo federal, registra-se tendência de expansão no período, de 2.964 vínculos, em 1999, para 6.203 em 2019, um crescimento de mais de 100% em vinte anos. A expansão do total de dirigentes ocorreu até 2014, seguida por redução sutil entre 2015 e 2017 e estabilidade entre 2017 e 2019.

GRÁFICO 2

**Total de dirigentes do Executivo federal (1999-2019)**  
(Em 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

Separamos os dirigentes em dois grupos: i) os estatutários, que ingressam no setor público por meio de concurso; e ii) os demais vínculos, que incluem temporários, demissíveis de modo unilateral (*ad nutum*) e pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os celetistas. No Siape, por sua vez, buscando alguma equivalência com o critério aplicado para estados e municípios, separamos os dirigentes federais entre servidores recrutados por concurso público e demais. Nessa análise, foram considerados como vínculos não estatutários todos aqueles com situação de vínculo igual a *EST-04*, que representam os originários de fora do serviço público. Todos os demais foram considerados estatutários.

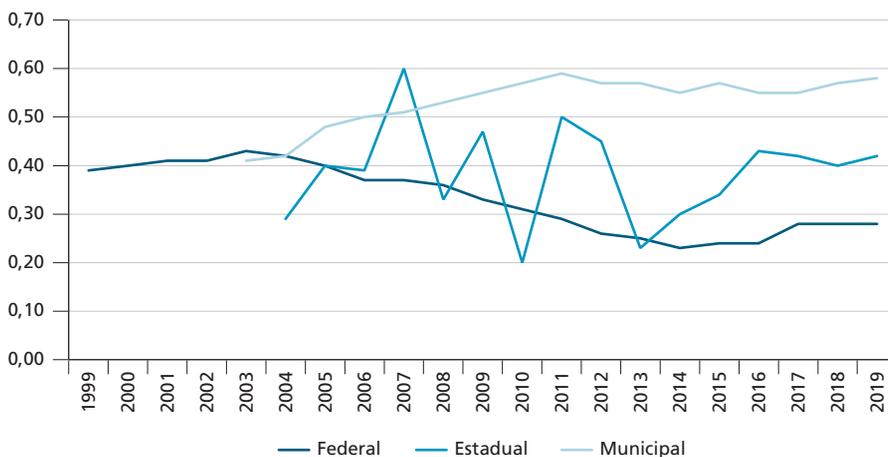
Os padrões observados temporalmente entre os níveis são diferentes. Nos municípios, os dirigentes não estatutários passaram de minoria à maioria. Entre 2004 e 2019, o segmento passou de 70 mil, 42% do total, para pouco mais de 200 mil, 58% do total de dirigentes. No mesmo período, os estatutários passaram de 100 mil para 150 mil, reduzindo sua participação relativa para 42% do total. É importante salientar que há grande diversidade entre os municípios brasileiros, de modo que o percentual de dirigentes oriundos do setor público provavelmente varia também segundo as dimensões populacionais e o nível de desenvolvimento socioeconômico das cidades brasileiras (Cardoso e Marengo, 2020). Espera-se, por exemplo, que cidades mais ricas disponham de carreiras públicas mais estruturadas e, por isso, possuam um contingente de servidores mais qualificados para alocarem em cargos de direção. O crescimento relativo dos não estatutários na burocracia dirigente municipal é um indicativo de menor profissionalização deste segmento da burocracia. As implicações dessa tendência se tornam mais relevantes porque os municípios concentram a maior parte do funcionalismo e são responsáveis pela entrega direta de serviços essenciais à população.

Entre os dirigentes estaduais, os não estatutários são minoria na maior parte da série, à exceção de 2007. Em 2010, o mesmo segmento alcançou sua menor participação: apenas 20% do total ou 52.878 vínculos. As proporções estaduais apresentam maior variação temporal que as federais. Nos estados, não é possível identificar nenhuma tendência clara entre 1999 e 2019, diferentemente do que ocorre nos municípios e na União.

Na União, houve queda acentuada da proporção de dirigentes de fora do setor público ao longo das últimas duas décadas (gráfico 2). Até 2003, havia estabilidade da proporção de não estatutários em 40% do total de dirigentes. A partir desse ano, se inicia uma tendência de queda que se prolonga até 2016, com ligeiro aumento nos anos seguintes. Essa tendência de aumentar a participação dos servidores de carreira na alta gestão se reflete na evolução da legislação (Lameirão, 2011; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015).

GRÁFICO 3

**Não estatutários, entre dirigentes do Executivo, por nível federativo (1999-2019)**  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

## 5 ROTATIVIDADE DOS DIRIGENTES PÚBLICOS

A rotatividade é uma forma possível de estimar o grau de estabilidade da burocracia dirigente. Calculamos a rotatividade com base na permanência<sup>15</sup> dos dirigentes em seus cargos. Para chegar à rotatividade anual, subtraímos do total dos dirigentes presentes no ano  $T$  o total que se manteve inalterado no ano subsequente ( $T+1$ ). Então, dividimos essa diferença pelo total de dirigentes no ano  $T$ . Formalizando:

$$\text{Rotatividade Média} = \frac{(\text{Total de dirigentes}_T - \text{Inalterados}_{T+1})}{\text{Total de dirigentes}_T}$$

As questões exploradas nesta seção estão descritas a seguir.

- 1) A rotatividade é afetada pelos ciclos eleitorais? Nossa expectativa é a de que o pico da rotatividade anual, nos três níveis, ocorra no primeiro ano do mandato, quando se espera que os novos governos (re)eleitos (re)estruturem e preencham os cargos de livre provimento em função das novas figurações de poder pós-eleitoral (Toral, 2019; Boas, Hidalgo e Toral, 2021; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2015).

15. Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) discutem métricas alternativas para mensurar a rotatividade dos cargos e suas diferentes implicações. A métrica aqui adotada tem a vantagem, por exemplo, de não ser influenciada pela criação de novos cargos na organização.

- 2) A rotatividade de dirigentes não estatutários é maior que entre estatutários? Acreditamos que sim, porque a nomeação dos segundos tende a ser mais baseada em critérios como experiência e conhecimento da área de atuação que a dos primeiros, que pode ser motivada por outro leque de opções, como trajetórias em partidos ou movimentos sociais (Lopez *et al.*, 2015; Bonis e Pacheco, 2010). Ademais, uma parte significativa dos cargos deve ser legalmente destinada aos servidores públicos,<sup>16</sup> o que tende a reduzir a substituição anual de servidores estatutários, comparativamente.

As taxas de rotatividade nos estados, nos municípios e na União não apresentaram mudanças significativas entre 1999 e 2019. Há aumento da rotatividade nos anos seguintes aos pleitos eleitorais, quando os mandatários (re)eleitos (re)estruturam seu corpo de dirigentes, padrão claro e constante nos municípios e na União. Não existe, contudo, nenhuma tendência de aumento ou queda da rotatividade ao longo do tempo em nenhum dos três níveis da Federação.

Nos municípios, os valores acompanham precisamente o ciclo eleitoral. Os picos de rotatividade ocorrem nos anos seguintes às eleições municipais da série: 2005, 2009, 2013 e 2017. Os novos governos, ao tomarem posse, alteram entre 40% e 50% dos dirigentes. A rotatividade anual nos municípios cai de modo significativo nos demais anos e fica entre 25% e 30%.

No nível estadual, a variação não apresenta um padrão claro, se comparado aos municípios, e responde apenas parcialmente ao ciclo eleitoral: o único pico de rotatividade estadual pós-eleitoral ocorreu em 2011. Os demais aumentos significativos ocorreram em 2005 e 2008 – quando ocorre o pico de 40% –, fora dos primeiros anos dos governos estaduais.<sup>17</sup> Nota-se também maior estabilidade da rotatividade a partir de 2012, em níveis abaixo de 20%.

Em âmbito federal, o padrão responsivo aos ciclos eleitorais percebido nos municípios se mantém. A rotatividade atinge seu primeiro pico em 2003, quando se inicia o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores (PT) em substituição à gestão do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Nas eleições seguintes, em 2006, 2010 e 2014, há manutenção do PT no poder, de modo que a rotatividade oscila de forma menos intensa, mesmo quando Dilma Rousseff substituiu Lula da Silva. Um novo pico ocorreu apenas em 2016, quando Michel Temer assumiu o poder.<sup>18</sup> Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, há uma terceira elevação da rotatividade, em nível semelhante a 2003. Há, portanto, um claro padrão de

16. Embora as exigências e os cargos devam variar bastante entre estados e municípios. Um exemplo dessa destinação obrigatória para servidores é a FCPE.

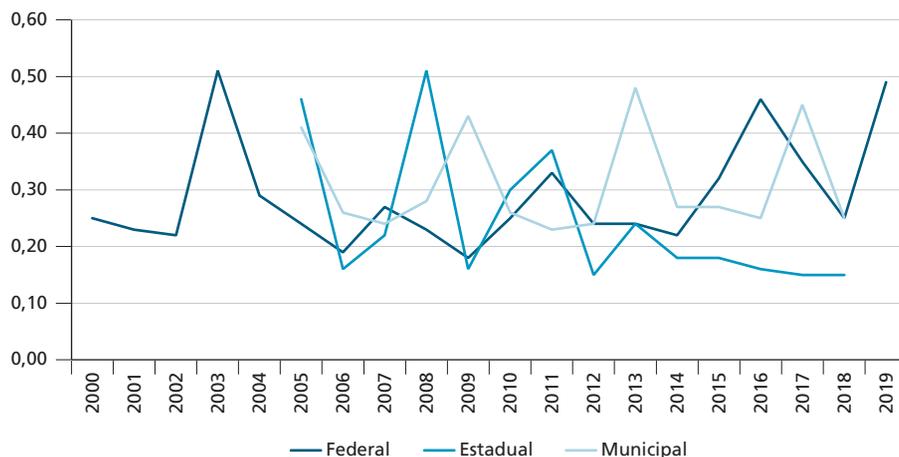
17. Os primeiros anos de mandato ou reeleição de governadores correspondem aos anos de 2003, 2007, 2011, 2015 e 2019.

18. O governo Temer assumiu a Presidência em agosto de 2016.

alteração dos quadros de dirigentes após a chegada de novos grupos à Presidência da República.<sup>19</sup>

GRÁFICO 4

**Taxas de rotatividade dos dirigentes do Executivo, por nível federativo (2000-2019)**  
(Em %)



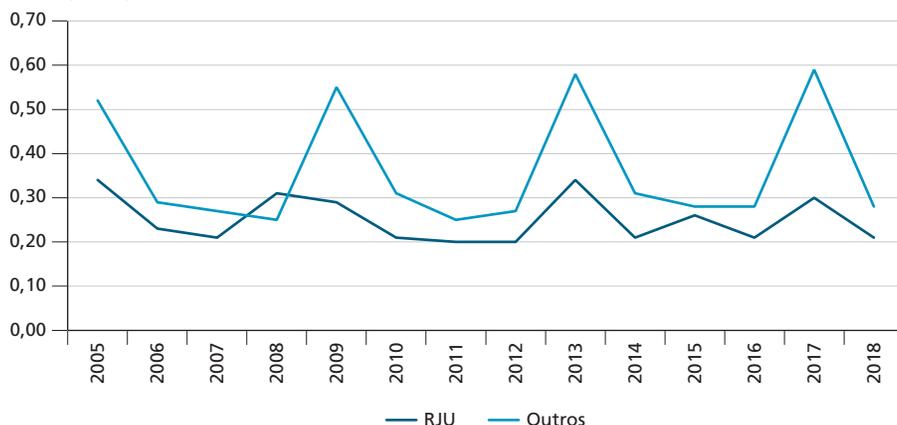
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Também com o intuito de avaliar a influência da esfera político-eleitoral, avaliamos se a rotatividade dos dirigentes estatutários é menor que a dos não estatutários, como é de esperar com base em Lopez *et al.* (2015) e Bonis e Pacheco (2010). De fato, a rotatividade dos dirigentes dos Executivos municipais se encontra em patamares bastante distintos. Enquanto a rotatividade dos dirigentes não estatutários chega a 59% em 2017, entre estatutários chega no máximo a 34% em 2013. Em alguns anos, como em 2009, a rotatividade dos estatutários chega a ser quase metade dos demais. Tanto no caso dos dirigentes oriundos do serviço público quanto entre os demais, as curvas de rotatividade refletem os ciclos eleitorais municipais (gráfico 5).

Uma característica a ressaltar dos números mencionados nos parágrafos anteriores é, em média, a alta rotatividade anual da burocracia dirigente e os desafios que tal instabilidade impõe ao planejamento do ciclo de políticas. Independentemente do perfil dos ocupantes dos cargos, é razoável imaginar que um tal nível de instabilidade torna muito mais custoso ser eficiente no planejamento de políticas, quando não na sua continuidade (Dahlström e Lapuente, 2022).

19. Quando se analisam somente os cargos DAS, observa-se um padrão mais nítido, válido para todos os mandatos desde o início do governo Lula, que é o seguinte: taxa de rotatividade mais alta no primeiro ano do governo, ou no primeiro ano de reeleição, bem como taxas mais altas quanto maior é o nível hierárquico do cargo (Lopez e Guedes, 2022).

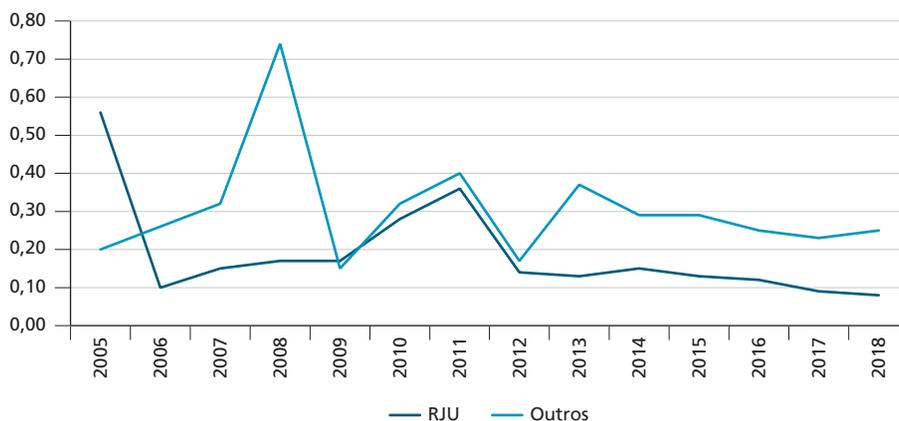
**GRÁFICO 5**  
**Taxa de rotatividade anual de dirigentes do Executivo municipal, por regime de contratação (2005-2018)**  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Nos estados, a rotatividade dos dirigentes não estatutários é também superior, exceto em 2005. Em 2008, houve a maior diferença, com mais de 70% dos vínculos não estatutários tendo sido alterados em relação ao ano anterior, enquanto os vínculos dos estatutários foram alterados em apenas 17%. Nos demais anos, as duas curvas seguem tendências paralelas (gráfico 6).

**GRÁFICO 6**  
**Taxa de rotatividade dos dirigentes estaduais do Executivo, por tipo de vínculo (2005-2018)**  
(Em %)

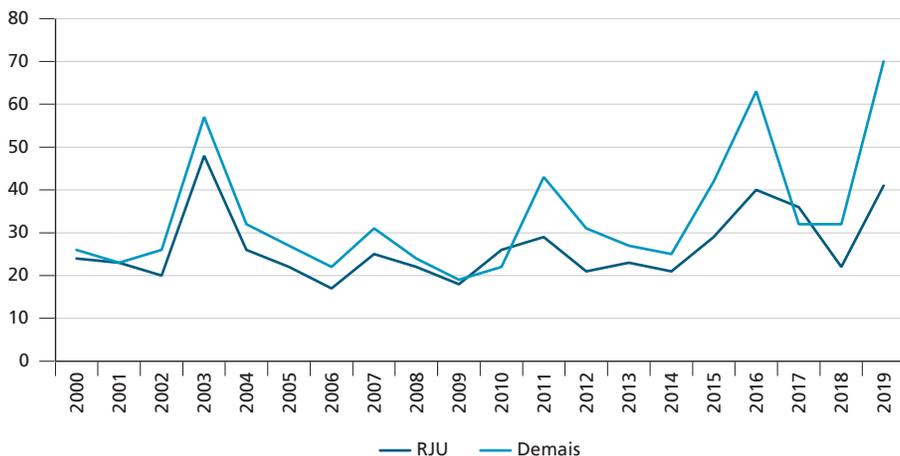


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

A rotatividade dos dirigentes no Executivo federal também segue o comportamento esperado: na média, é maior entre servidores não estatutários, só não foi superior em 2010 e 2017. Os não estatutários chegam a um pico de 70%, em 2019, primeiro ano de mandato de Bolsonaro, enquanto o ápice dos servidores em RJU ocorreu em 2016, ano do *impeachment* de Dilma Rousseff, com 40% (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Taxa de rotatividade dos dirigentes federais do Executivo, por tipo de vínculo (2000-2019)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

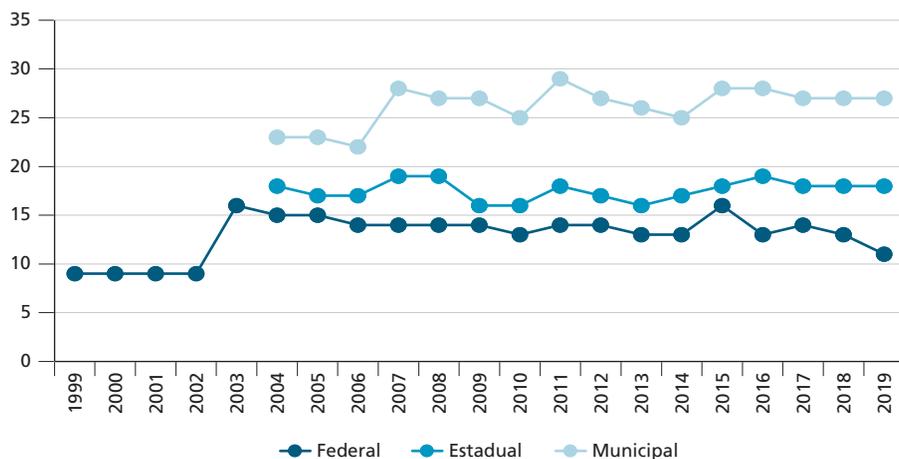
## 6 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS DIRIGENTES DO EXECUTIVO

Entre dirigentes do Executivo, o recrutamento em razão do alinhamento partidário deve ser mais frequente em razão das próprias características do cargo, quais sejam: discricionariedade da nomeação e maior interface com a esfera política, em comparação à burocracia regular, do nível de rua. Não é nosso propósito elencar as motivações que regem a seleção dos dirigentes. Cabe apenas apontar que a necessidade de formar coalizões multipartidárias para governar e de atrair decisores alinhados ideologicamente com as estratégias de patronagem política tanto de ministros/secretários quanto de parlamentares são alguns motivos que estimulam o preenchimento de posições dirigentes com correligionários (Lopez e Praça, 2015; Batista, 2013). Logo, é razoável esperar uma taxa de filiação partidária de dirigentes do Executivo superior à média da população ou da burocracia recrutada por seleções meritocráticas. Tendo em vista a maior estruturação das carreiras federais, comparadas às estaduais e municipais, e dos estados, comparados aos municípios, esperamos que o recrutamento com base em critérios partidários seja mais amplo

nos níveis subnacionais, em particular no nível local. Esperamos também que a proporção de dirigentes não estatutários filiada a partidos seja superior ao que se observa entre estatutários. O argumento é o de que o critério político – que inclui a filiação – tende a ser mais relevante para o recrutamento de dirigentes externos às carreiras da administração pública, enquanto servidores de carreira seriam indicados para cargos de gestão principalmente pela experiência no setor público (Bonis e Pacheco, 2010).

Os dados indicam que a taxa de filiação dos dirigentes federais é inferior àquela dos estaduais, e a destes se encontra abaixo dos dirigentes municipais. Nos municípios, o percentual de dirigentes filiados se situa entre 25% e 30%, na maior parte da série. Nos estados, os valores variam entre 15% e 20%. No nível federal, o patamar é menor, e situa-se entre 10% e 15%, na maior parte dos anos. Há um claro aumento das taxas de filiação a partir de 2003, assim como sua manutenção nesse patamar próximo de 15% até 2017, quando o percentual de filiados se reduz continuamente (gráfico 8).<sup>20</sup>

GRÁFICO 8  
Dirigentes filiados a partidos, por nível federativo (1999-2019)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

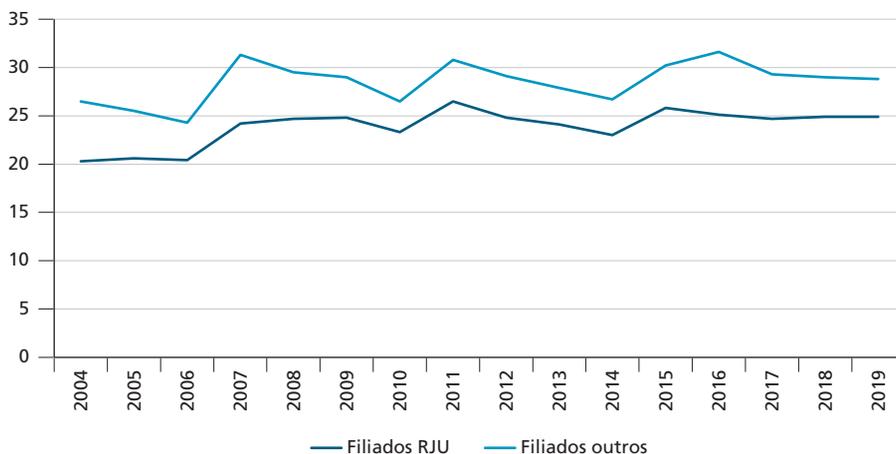
Nossa terceira expectativa, de que a taxa de filiação de dirigentes não estatutários seja superior àquela dos estatutários, se confirma nos dados para o nível

20. Embora não seja objeto deste capítulo, é importante registrar que, para o nível federal, as médias de filiação variam significativamente entre níveis hierárquicos e de poder. Quanto mais alto o nível hierárquico dos cargos e seus correspondentes poderes administrativos, mais próximas tais posições se situam da esfera política e mais ampla a influência dos partidos na seleção (Lopez e Silva, 2019). Em outros termos, as médias reportadas aqui devem apresentar variação significativa quando desagregadas.

municipal. O percentual de filiados entre não estatutários, de 29%, é superior ao observado entre estatutários, de 24%, no acumulado da série e nos valores anuais. O maior percentual de filiados na série foi de 31%, em 2007, entre os dirigentes sem vínculo anterior com a administração. Entre os estatutários, o maior percentual foi em 2011, com 27%. Nos municípios, há elevação das taxas de filiação em anos anteriores às eleições locais. Esse padrão se repete em 2007, 2011 e 2015, sugerindo que a filiação dos dirigentes responde diretamente aos ciclos eleitorais, com possíveis rearranjos de forças ocorrendo nos anos anteriores aos pleitos.

**GRÁFICO 9**

**Taxa de filiação dos dirigentes dos Executivos municipais, por tipo de vínculo (2004-2019)**  
(Em %)

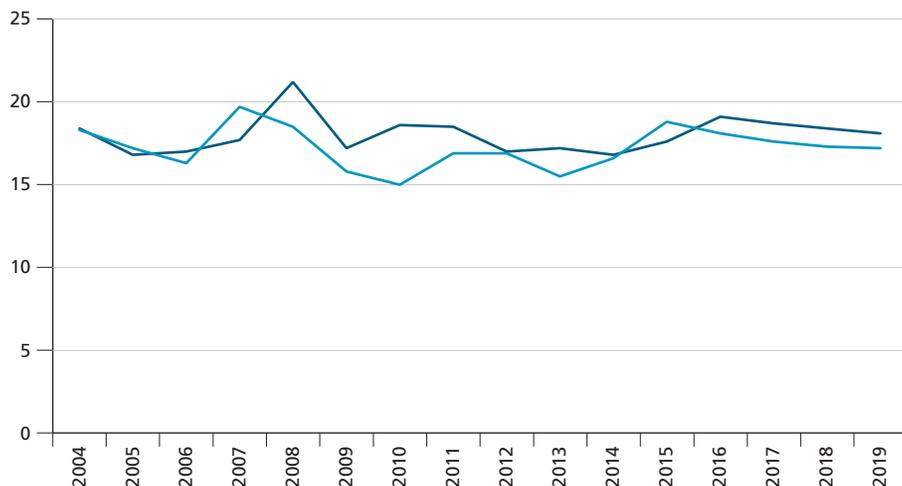


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Nos estados, a expectativa da maior filiação dos dirigentes não estatutários também se verifica, embora a diferença seja irrisória. No acumulado da série, 18% dos não estatutários eram filiados a partidos, contra 17% dos estatutários. Na análise ano a ano, o patamar de ambos os grupos é próximo e não apresenta variações drásticas ao longo do tempo, situando-se entre 15% e 21%. Os dirigentes sem vínculo com o serviço público apresentam maior filiação partidária em doze dos dezesseis pontos da série. Apenas em 2005, 2007 e 2015, a taxa de filiação dos dirigentes estatutários é superior. Em 2004, os percentuais são semelhantes para ambos os grupos. Embora as diferenças proporcionais sejam pequenas, portanto, os dirigentes estaduais que possuem vínculos não estatutários apresentam maior taxa de filiação (gráfico 10).

GRÁFICO 10

Taxa de filiação dos dirigentes dos Executivos estaduais, por tipo de vínculo (2004-2019)  
(Em %)

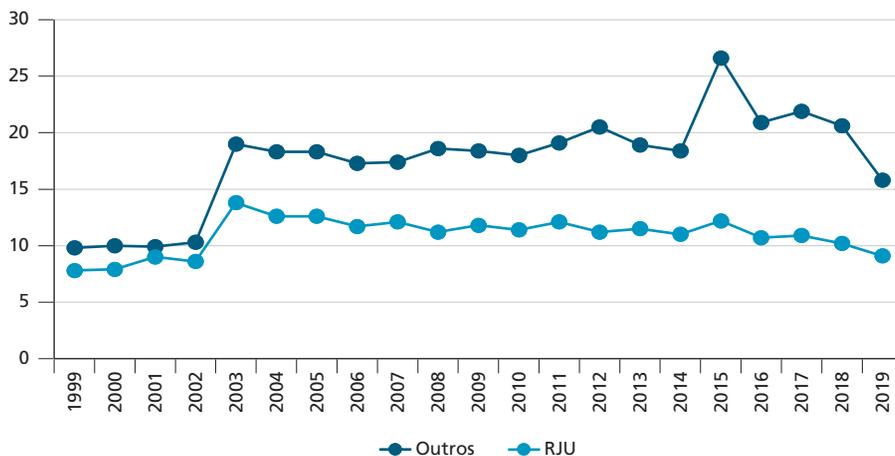


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

Na União, na média da série, a filiação dos *outsiders* é de 18%, frente a 11% dos *insiders*. Ao longo dos anos, as curvas de filiação de ambos os grupos seguem tendências paralelas, mas os não estatutários situam-se em patamares mais elevados, entre 15% e 20%, na maior parte da série. Os gestores oriundos de carreiras do serviço público ficam em um patamar inferior, entre 1% e 15% de filiados. A já mencionada tendência de redução do percentual de filiados a partir de 2018 se observa nos dois grupos (gráfico 11). O auge da filiação dos não estatutários ocorreu em 2015, com 27% de filiados.

GRÁFICO 11

**Taxa de filiação dos dirigentes do Executivo federal, por tipo de vínculo (1999-2019)**  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

## 7 PATRONAGEM DOS DIRIGENTES DO EXECUTIVO

Os indicadores e percentuais anteriormente discutidos – percentual de estatutários, de filiados a partidos políticos e taxa anual de rotatividade na burocracia dirigente – foram escolhidos porque refletem aspectos da relação entre a burocracia dirigente e a esfera política. Reunidos, podem constituir uma medida agregada da força da influência política sobre a burocracia.

Para testar essa possibilidade, utilizamos uma análise fatorial para avaliar o quanto essas três variáveis carregavam em torno de uma variável latente comum, que estamos denominando patronagem política. Optamos por uma análise fatorial ajustada para dados em painel para evitar vieses gerados por problemas de correlação contemporânea e/ou serial.<sup>21</sup> Os resultados indicam que apenas duas das três variáveis analisadas carregam fortemente em torno da variável latente de patronagem: o percentual de vínculos não estatutários e o percentual de filiados a partidos. Conforme mostra a tabela 1, a rotatividade não carrega fortemente nesse fator, estando mais relacionada a um segundo fator latente, distinto da patronagem.

21. Agradecemos a Acir Almeida a sugestão de aplicar a técnica de análise fatorial em nossos dados.

TABELA 1  
Análise fatorial confirmatória do fator latente de patronagem política

Variável	Fator 1	Fator 2
Não RJU	65.169	-12.011
Filiados	57.447	44.128
Rotatividade	-20.305	86.297

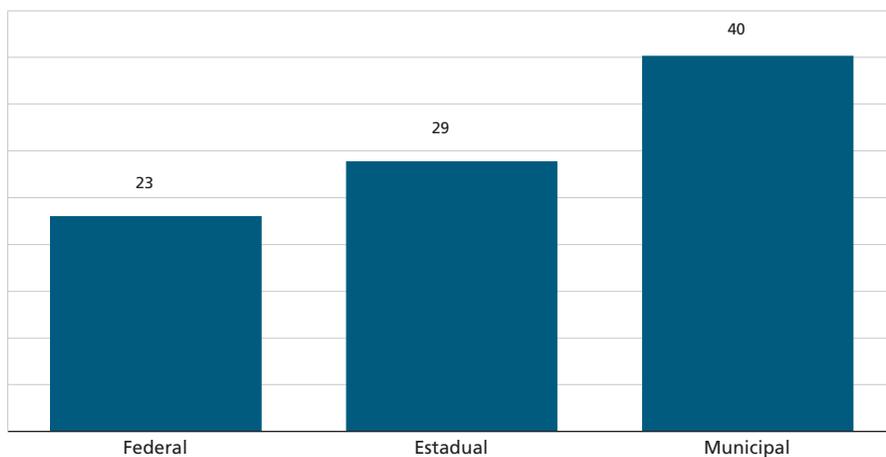
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>. Elaboração dos autores.

Por isso, propomos aqui uma composição de patronagem política (IPP) da burocracia dirigente do Executivo, incluindo apenas a taxa de servidores não estatutários e o percentual de filiados por nível de governo. Essa medida agregada possibilita comparar os níveis federativos, bem como explorar variações entre UFs. Dado que a taxa de não estatutários e o percentual de filiados carregam com força semelhante no fator 1, essa medida será composta a partir de uma média aritmética simples das duas variáveis.

A medida de patronagem política é uma média única para todo o período 1999-2019. Conforme já mostramos, há grande variação dos indicadores de filiação segundo os ciclos eleitorais. Caso o cálculo fosse anual, reproduziria tais oscilações, sugerindo que a patronagem varia anualmente. Sugerimos, ao contrário, que a patronagem seja relativamente constante no período de duas décadas que estudamos, sendo parte constituinte das relações entre a esfera política e a esfera burocrática. As oscilações longitudinais dos indicadores de filiação partidária e percentual de não estatutários não representam variações da patronagem, mas refletem os momentos de maior ou menor expressão de aspectos do fenômeno. Ademais, a medida é uma tentativa e precisa ser validada em análises empíricas futuras.

A expectativa principal nessa parte do texto é a de que a patronagem seja mais intensa nos níveis de governo subnacionais, sendo maior na burocracia dirigente municipal. De fato, os municípios apresentam estimações de patronagem superiores aos estados; e estes, por sua vez, ao governo federal. Nas prefeituras, o valor é de 0.4, ou seja, em torno de 40% das nomeações de dirigentes municipais foram potencialmente influenciadas por critérios de patronagem política de 2004 a 2018. Nos estados, o percentual é de 29%, inferior ao valor dos municípios, mas ainda significativo, com mais de um quinto das nomeações sendo influenciado por critérios políticos. Na União, a estimativa foi de 0.23 entre 1999 e 2019, inferior aos estados e municípios (gráfico 12).

GRÁFICO 12

**Patronagem dos dirigentes do Executivo nas três esferas**  
(Em %)

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.  
Elaboração dos autores.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A burocracia dirigente cumpre um papel central no ciclo das políticas públicas e certos atributos, como o grau de partidarização, a rotatividade e o recrutamento meritocrático, ajudam a compreender, de uma perspectiva própria, a capacidade para planejar e formular políticas de qualidade.

Apresentamos neste capítulo um mapeamento quantitativo da burocracia dirigente brasileira em seus três níveis federativos e ao longo dos anos do período 1999-2019, por meio de métricas, visando caracterizar as conexões entre a burocracia dirigente e a esfera político-partidária. Para tanto, apresentamos a evolução da população de dirigentes e seu espaço relativo na população de servidores, o percentual de dirigentes com vínculo estatutário, a taxa anual de rotatividade e o percentual de filiados a partidos políticos. Também agregamos duas dessas métricas para estimar uma medida de patronagem política, visando possibilitar, futuramente, a comparação longitudinal, bem como identificar diferenças entre os níveis federativos e mesmo entre as UFs, em que há ampla variação no perfil dos dirigentes (Palotti, Lopez e Gomide, 2022).

Mostramos, em primeiro lugar, que o tamanho da burocracia dirigente no funcionalismo do país aumentou no período analisado, em particular nos estados e municípios. O fenômeno pode estar relacionado, por um lado, à crescente fragmentação política das últimas décadas, que aumenta a competição e a pressão

por novos cargos; e, por outro lado, à ampliação do escopo e da diversificação de políticas conduzidas pelo setor público, que se reflete na ampliação absoluta e relativa no número de dirigentes.

O segundo resultado diz respeito à instabilidade da burocracia dirigente, em particular nos níveis subnacionais. Independentemente dos fatores que a explicam, maior rotatividade tem implicações deletérias em termos das capacidades de planejamento e de implementação de políticas (Toral, 2019).

O terceiro resultado diz respeito ao recrutamento de servidores estatutários. Em termos percentuais, houve redução visível deste vínculo entre os dirigentes municipais, alguma estabilidade nos dirigentes estaduais e ampliação na burocracia dirigente federal. Por um lado, as trajetórias diferentes sugerem fenômenos distintos ocorrendo em cada nível administrativo, e que merecem exploração futura. Por outro, é nos municípios, onde a burocracia está presente em maior número e a experiência do cidadão com a burocracia pública é mais direta, que se observa retração do processo de profissionalização da burocracia dirigente.

A esse respeito, a medida de patronagem política aqui proposta buscou integrar dimensões relevantes do binômio politização *versus* profissionalização e, conforme a expectativa inicial, aponta que a burocracia municipal é mais aberta à influência político partidária e possui burocracias decisórias mais associadas aos destinos dos agentes políticos. Esse cenário não é auspicioso, pois a evidência disponível é a de que burocracias decisórias instáveis e dependentes da sorte dos agentes políticos é mais ineficiente e, na prática, é o cidadão que perde.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. (Org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Ed. UnB, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3o3hexL>>.
- ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.
- AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic Review**, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022.
- BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.
- BEARFIELD, D. A. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64-76, 2009.

BESLEY, T. J. *et al.* **Bureaucracy and development**. Cambridge, United States: NBER, 2021. (Working Paper Series, n. 29163).

BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; TORAL, G. Competence versus priorities: negative electoral responses to education quality in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 83, n. 4, p. 1417-1431, 2021.

BONIS, D; PACHECO, R. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafio para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. v. 1, p. 273-295.

CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Political appointments in municipal governments and bureaucratic performance: evaluating achievement. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 360-380, 2020.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. Comparative bureaucratic politics. **Annual Review of Political Science**, v. 25, p. 43-63, 2022.

D'ARAÚJO, M. C. Introdução. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 9-30.

D'ARAÚJO, M. C.; MENDES, J. T. Cargos de confiança na Presidência da República e nas áreas social e de desenvolvimento no Brasil. *In*: D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2018. p. 101-123.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p.748-765, 1999.

GAETANI, F.; PALOTTI, P. L. de M.; PIRES, R. Public administration in Brazil: the elusive state – eighty years attempting to build a professional and responsive public service. *In*: PETERS, B. G.; TERCEDOR, C. A.; RAMOS, C. (Ed.). **The emerald handbook of public administration in Latin America**. Bingley: Emerald, 2021. p. 53-80.

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

LAMEIRÃO, C. R. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. p. 175-195.

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

LOPEZ, F.; GUEDES, A. A circulação e o perfil das elites burocráticas federais: de FHC a Bolsonaro. *In*: RIBEIRO, P. F.; TROIANO, M.; ALBRECHT, N. F. M. M. (Org.). **Mosaico da burocracia pública brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: Atlas do Estado Brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 33-42, maio 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019.

PALOTTI, P. L. de M.; LOPEZ, F.; GOMIDE, A. Patronagem e profissionalização da burocracia brasileira: o que nos dizem os estados brasileiros? *In*: PALOTTI, P. L. de M. *et al.* (Org.). **E os estados?** Brasília: Ipea, 2022. No prelo.

PALOTTI, P. L. de M.; SOUZA, P. M. S.; HOLLANDA, P. P. T. M. Federal senior management, Brazil. *In*: FARAZMAND, A. (Ed.). **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance**. Cham: Springer, 2020. p. 1-7.

PANIZZA, F.; PETERS, B. G.; LARRABURU, C. R. R. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2019.

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

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

SANTOS, V. K. A. **Os limites constitucionais na criação de cargos em comissão pela administração pública**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

SCHMIDT, S. W. *et al.* (Ed.). **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press, 1977.

SCHNEIDER, B. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1994.

TORAL, G. The benefits of patronage: how the political appointment of bureaucrats can enhance their accountability and effectiveness. **SSRN Electronic Journal**, p. 1-54, 2019.

WEINGROD, A. Patrons, patronage, and political parties. **Comparative Studies in Society and History**, v. 10, n. 4, p. 377-400, 1968.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

JOHNSTON, M. Patrons and clients, jobs and machines: a case study of the uses of patronage. **American Political Science Review**, v. 73, n. 2, p. 385-398, 1979.