

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3189

**PADRÕES DE NOMEAÇÃO E
MOTIVAÇÕES INSTITUCIONAIS:
UMA ANÁLISE DO RECRUTAMENTO
BUROCRÁTICO NO MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

THIAGO MOREIRA

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**PADRÕES DE NOMEAÇÃO E
MOTIVAÇÕES INSTITUCIONAIS:
UMA ANÁLISE DO RECRUTAMENTO
BUROCRÁTICO NO MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

THIAGO MOREIRA¹

1. Professor adjunto no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG). *E-mail*: thiagomoreira@ufmg.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2026

Moreira, Thiago

Padrões de nomeação e motivações institucionais : uma análise do recrutamento burocrático no Ministério do Desenvolvimento Social / Thiago Moreira. – Brasília, DF: Ipea, 2026.
36 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3189).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Recrutamento Burocrático. 2. Ministério do Desenvolvimento Social. 3. Cargos das DAS. 4. Expertise Técnica. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

324.204

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

MOREIRA, Thiago. **Padrões de nomeação e motivações institucionais**: uma análise do recrutamento burocrático no Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, DF: Ipea, mar. 2026. 36 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3189). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3189-port>

JEL: D73.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/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.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	6
2 DISCUSSÃO TEÓRICA	8
3 ESTRUTURA, HISTÓRICO E COMPOSIÇÃO DO MDS.....	10
4 O PERFIL DA BUROCRACIA DECISÓRIA DO MINISTÉRIO	15
5 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS DAS ENTREVISTAS	20
5.1 O ministério de um partido majoritário	20
5.2 Critérios de nomeação: entre técnica, confiança e política	21
5.3 Estabilidade e transição para o governo Temer	25
5.4 Movimentos sociais e a interlocução com outros ministérios no MDS	28
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	33

SINOPSE

Este texto analisa os padrões de nomeação e as motivações institucionais que orientaram o recrutamento burocrático no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) entre 2004 e 2018. A pesquisa combina análise quantitativa de dados do Sistema Integrado de Informações de Pessoal (Siape) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com dez entrevistas semiestruturadas realizadas com ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) de níveis 5 e 6. O estudo revela que o MDS se caracteriza por apresentar heterogeneidade institucional, resultado da fusão de diferentes subsistemas de políticas públicas e comunidades epistêmicas diversas. Durante o período analisado, o ministério demonstrou notável estabilidade nas chefias e manteve uma rotatividade abaixo da mediana nacional para cargos de alto escalão. Embora o MDS tenha apresentado o maior percentual de filiados partidários entre os ministérios (22%), com predominância do Partido dos Trabalhadores (PT), os critérios de nomeação não se limitaram ao alinhamento político, combinando expertise técnica, confiança pessoal e afinidade ideológica. A estrutura heterogênea promoveu um sistema de gestão descentralizada, com secretarias operando de forma relativamente autônoma. O período pós-2014 trouxe mudanças significativas, especialmente após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, com alterações nos perfis dos nomeados e nas prioridades ministeriais. O MDS distinguiu-se por seus canais formais e informais de diálogo com movimentos sociais e por sua capacidade de articulação interministerial, especialmente na implementação do Programa Bolsa Família (PBF). O estudo conclui que expertise técnica e alinhamento político podem ser combinados na gestão de políticas públicas, especialmente em contextos de alta complexidade institucional.

Palavras-chave: recrutamento burocrático; Ministério do Desenvolvimento Social; cargos de DAS; expertise técnica.

1 INTRODUÇÃO

Os ministérios brasileiros demonstram grande diversidade em suas estruturas, funções e, conseqüentemente, em suas capacidades. Essas diferenças impactam diretamente a formulação e implementação de políticas públicas, criando um cenário complexo e desafiador para a administração pública. Um dos principais debates sobre o tema está centrado no recrutamento para cargos de alto escalão na burocracia (Lopez e Praça, 2015), levando-se em consideração os mecanismos de controle político (Albrecht, 2022; Lameirão, 2024) e as estratégias de resistência dos funcionários públicos (Bersch e Lotta, 2023).

O principal embate teórico gira em torno do dilema entre a autonomia decisória dos órgãos e a *accountability* – isto é, a capacidade dos burocratas de produzir respostas adequadas às demandas de seus superiores, sejam eles políticos ou altos funcionários (Dahlström e Lapuente, 2022). De acordo com a perspectiva clássica, o insulamento do corpo burocrático em relação aos políticos profissionais levaria a uma maior eficácia nas políticas públicas produzidas (Weber, 1968). Pesquisas recentes, no entanto, têm matizado a questão e vêm apontando como as conexões políticas podem ser um recurso valioso para a gestão pública (Raffler, 2022; Toral, 2024; Batista, 2023).

Este texto para discussão segue os desdobramentos atuais da literatura, ao apresentar nuances no que tange às motivações envolvidas na nomeação para cargos da alta burocracia. Primeiro, desenvolvo a ideia de que *expertise* técnica e alinhamento político não formam um jogo de soma zero, mas podem ser combinados na gestão das políticas públicas. Em seguida, demonstro que um mesmo órgão pode agrupar critérios distintos de seleção de suas lideranças, de acordo com as necessidades atinentes às diferentes instâncias de formulação de programas governamentais.

O foco do trabalho é o exame dos critérios de nomeação do atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), criado em 2004, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT).¹ Entre as competências do MDS estão o fortalecimento das políticas nacionais relativas a diferentes áreas, como segurança alimentar e nutricional, saúde, educação e trabalho. Além disso, a pasta é responsável pela gestão de orçamentos diversos, como o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e a coordenação, supervisão, controle e avaliação de programas de transferência de renda. O MDS coordena ainda o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e comanda importantes programas, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa

1. Na data de sua fundação, o MDS recebeu o nome de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

Família (PBF).² Este último é uma das iniciativas mais estudadas pela literatura nacional e internacional, sendo retratado como um símbolo de eficiência administrativa da burocracia federal (Hunter e Sugiyama, 2014; Rich, 2023).

Diversos fatores impulsionaram a concepção do órgão, como a necessidade de uma pasta capaz de associar diferentes iniciativas de cunho assistencial, a promoção da visibilidade e do *status* de políticas de assistência social, a influência de novos grupos de interesse mais próximos ao PT e o gerenciamento eficiente de programas de transferência de renda, que ocuparam lugar central nas políticas dos governos petistas (Castro e Modesto, 2010).

O MDS figura como um caso analítico interessante, dada a heterogeneidade de sua composição, já que é um ministério que agrupa subsistemas distintos de políticas públicas, em função de características peculiares à sua gênese. A pasta é o resultado da fusão do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa) com a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família e o antigo Ministério da Assistência Social. Esse movimento refletiu a intenção do governo Lula de unificar e fortalecer as políticas de combate à pobreza e à fome, que até então se encontravam dispersas em diferentes órgãos (Cruz, 2011; Paiva e Lobato, 2011). O surgimento do MDS foi marcado pela intenção de ir além da assistência social tradicional, buscando-se articular ações de diferentes áreas, como saúde, educação e trabalho, em uma perspectiva de desenvolvimento social mais ampla. É, historicamente, um órgão formado por diferentes comunidades epistêmicas, ou seja, por grupos de especialistas de campos diversos do conhecimento, com um objetivo político comum (Cross, 2013; Löblová, 2018).

Neste texto, analiso a estrutura e composição interna do MDS, assim como as relações da pasta com outros atores sociais e governamentais. De maneira detida, o objetivo é examinar a forma como foram feitas as nomeações para os cargos de alto escalão do ministério – os postos de DAS,³ níveis 5 e 6 – e sua influência no processo de elaboração das políticas públicas, na representação e no conflito de interesses dentro da pasta, na interface do órgão com os movimentos sociais e com outros órgãos superiores, bem como investigar suas mudanças internas de 2004 a 2018.

Do ponto de vista metodológico, articulo elementos diversos para a construção dos diagnósticos. O primeiro deles é o exame de dados provenientes do Sistema Integrado

2. O regimento interno do MDS pode ser encontrado em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/acesso_informacao/institucional/Regimento_Interno_MDS.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

3. Após a Lei nº 14.204/2021, os cargos de DAS foram substituídos pelos seguintes nomes: cargos comissionados executivos (CCE) e funções comissionadas executivas (CFE).

de Administração de Pessoal (Siape) e da base de filiados a partidos políticos contida no repositório do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A busca dos dados teve como prioridade as informações acerca da *expertise* técnica e do alinhamento político do segmento pesquisado. Em seguida, analiso uma série de entrevistas semiestruturadas com dez interlocutores que fizeram parte do MDS ao longo do período estudado, todos ocupantes ou ex-ocupantes dos DAS mais altos.

A triangulação de diferentes fontes contribui para um entendimento de uma dependência de trajetória institucional do MDS (Immergut, 1996). Ou seja, segue a perspectiva de que a organização da pasta reflete algumas de suas condições iniciais de institucionalização, sobretudo no que diz respeito ao grau de heterogeneidade interna e a uma concepção *bottom-up* das tomadas de decisão – em virtude da comunicação constante do MDS com a sociedade civil, mediante canais formais e informais de consulta à população.

Nas páginas seguintes, elaboro melhor os argumentos, com seções que especificam a estrutura do MDS; o predomínio do PT durante boa parte do período retratado; os critérios de nomeação, que se equilibram entre a política, a competência profissional e a confiança pessoal; a transição para o governo do Presidente Michel Temer (MDB); e as relações do ministério com os movimentos da sociedade civil, os órgãos de controle vinculados à Presidência e as demais pastas ministeriais.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA

A nomeação para cargos burocráticos representa um desafio constante para a administração pública, tensionando os valores de *expertise* técnica e de responsividade política. A literatura especializada comumente apresenta a nomeação meritocrática, baseada em critérios objetivos de qualificação, como o modelo ideal para se garantir a eficiência e a imparcialidade da burocracia (Toral, 2024; Batista, 2023). O critério meritocrático leva em consideração as habilidades e conhecimentos específicos para lidar com as complexidades da gestão pública, promovendo a tomada de decisão técnica e protegendo a burocracia de influências políticas indevidas (Dahlström e Lapuente, 2022).

Em contraposição ao preceito supracitado, a nomeação política, baseada em critérios de lealdade e alinhamento político, é frequentemente criticada, por comprometer a qualidade da burocracia e fomentar a corrupção e o clientelismo. A nomeação de aliados políticos, argumentam os críticos, pode levar indivíduos sem a qualificação necessária à ocupação de cargos importantes, já que a lealdade ao governante estaria mais em evidência do que o interesse público.

Essas objeções adquirem particular relevância no arranjo institucional brasileiro, que conjuga três elementos propulsores da fragmentação política: o presidencialismo multipartidário, o federalismo e a representação proporcional com lista aberta. As instituições vigentes dariam incentivos à formação de interesses particularistas, minando esforços para a promoção de políticas sociais (Mainwaring e Scully, 1995; Ames, 1995). A patronagem figura como peça integrante da engrenagem de governo, posto que uma das ferramentas para a gestão da coalizão é a promessa de cargos a apoiadores do partido incumbente (Raile, Pereira e Power, 2011; Bersch, Lopez e Taylor, 2023). Nesse sentido, as nomeações discricionárias para cargos de DAS são vistas como algo que pode comprometer a coesão profissional da burocracia e, conseqüentemente, a capacidade estatal.

Pesquisas recentes, no entanto, apontam para uma visão mais complexa das nomeações, mostrando que o grau de intervenção política varia entre os ministérios e que, em determinados contextos, escolhas baseadas em alinhamentos políticos podem render bons frutos (Raffler, 2022). Na busca pela profissionalização burocrática, os presidentes adotam estratégias distintas de nomeação: concentram funcionários de carreira em ministérios coordenativos (como Economia) e redistributivos (como Saúde e Educação). Essa escolha reflete a necessidade de competências técnicas sólidas e conhecimento institucional consolidado para implementação de políticas complexas de alta qualidade. Em contraste, ministérios distributivos (Transportes e Integração Nacional) e regulatórios (Meio Ambiente e Comunicações) apresentam maior politização, com mais nomeações de pessoas sem experiência prévia no serviço público para cargos de direção (Batista e Lopez, 2021).

Por outro lado, a nomeação política pode facilitar a comunicação, o monitoramento e a coordenação entre políticos e burocratas, contribuindo para a implementação das políticas públicas em sistemas com instituições frágeis e mecanismos de controle burocráticos ineficientes. Toral (2024) revela que as nomeações políticas podem exercer impacto positivo no desempenho de burocratas em municípios brasileiros. O autor sustenta que esse instrumento, quando empregado adequadamente, constitui um mecanismo eficaz para fortalecer a *accountability* e a efetividade da burocracia, contrariando a perspectiva convencional que interpreta tal prática como prejudicial ao desenvolvimento. Em alguns casos, as nomeações políticas criam uma “conexão para cima” entre burocratas e políticos, facilitando o acesso a recursos materiais e imateriais, o monitoramento do desempenho, a aplicação de sanções e recompensas, o alinhamento de prioridades e incentivos e o aumento da confiança mútua. Essas conexões, embora potencialmente problemáticas em contextos de alta corrupção, podem, em outros ambientes, fortalecer a governança e aprimorar a prestação de serviços públicos. Batista (2023) complementa a análise, explorando as percepções de burocratas brasileiros sobre o perfil ideal para diferentes dimensões da formulação de políticas

públicas. A autora constata que burocratas recrutados por mérito são preferidos para tarefas que exigem transparência e uso de evidências, enquanto burocratas nomeados politicamente são considerados mais adequados para atividades que demandam esforço e responsividade ao governante.

Fora da oposição manifesta entre política e técnica, Scherlis (2009) define quatro critérios de nomeação, que não são mutuamente excludentes: i) a filiação partidária; ii) a afinidade ideológica; iii) a *expertise*; e iv) as relações pessoais. Nessa perspectiva, todas as motivações são congruentes com o desejo do partido incumbente de se manter no poder. Em conclusão, a escolha entre a nomeação meritocrática e a nomeação política não se limita a uma simples dicotomia entre eficiência e ineficiência. As duas lógicas de nomeação apresentam vantagens e desvantagens, e sua efetividade depende de uma série de fatores contextuais, como o nível de desenvolvimento institucional, a cultura política e a natureza das funções a serem desempenhadas.

3 ESTRUTURA, HISTÓRICO E COMPOSIÇÃO DO MDS

Considerando-se que o nível de desenvolvimento institucional influencia a dinâmica do recrutamento burocrático, é necessário apresentar a estrutura, o histórico e a composição do MDS. O ministério tem cinco atribuições principais, tendo como base o combate à pobreza e à fome e a defesa dos direitos de setores da população em vulnerabilidade social. De início, cabe citar a formulação e coordenação de políticas nacionais, caso da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que visa ao acesso à alimentação adequada e saudável, e da Política Nacional de Renda de Cidadania, cujo foco é salvaguarda e uma renda mínima para as famílias em situação de pobreza e extrema-pobreza. O ministério coordena a gestão de programas importantes – como os já citados PBF, a política de transferência de renda condicionada, e do BPC, benefício assistencial concedido a pessoas com deficiência e idosos com 65 anos ou mais que não possuem meios de prover a própria subsistência nem de suas famílias.⁴

O MDS atua também na articulação e na integração de políticas sociais com outras pastas governamentais e com os demais órgãos do governo federal e fomenta a implementação das políticas sociais em todo o território nacional – repassando, por exemplo, recursos a estados e municípios, a fim de implementar os serviços socioassistenciais. A gestão e avaliação das políticas públicas conta com um destacamento particular no órgão, conhecido como Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi),

4. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>. Acesso em: 28 nov. 2024.

responsável por coletar, analisar e disseminar informações sobre a situação social do país. Nesse sentido, destaca-se o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), instrumento encarregado do processamento de dados e da seleção dos beneficiários dos programas sociais (Jannuzzi, 2019). Por último, o MDS tem como objetivo o incentivo à participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das iniciativas da pasta, realizando conferências nacionais, fóruns e consultas públicas (Pogrebinski, 2012; Colin, Pereira e Gonelli, 2013).

A multiplicidade de atribuições e de tradições socioassistenciais distintas se reflete na estrutura ministerial. O fluxograma de 2015 do MDS, durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (PT), exposto na figura 1, ilustra visualmente a ideia de heterogeneidade de sua organização interna. O MDS agrupa secretarias finalísticas, responsáveis pela execução dos programas e dos objetivos estabelecidos a cada mandato. Essa estrutura comporta movimentos sociais de matizes diversos, que foram colocados lado a lado desde o período da fundação do ministério.

Além disso, nota-se, na parte superior à direita, que o MDS abriga órgãos colegiados, em sua maioria conselhos, que participam do ciclo de tomadas de decisão e avaliação das políticas públicas. Essas instâncias ajudam a aproximar o ministério das entidades da sociedade civil, que utilizam canais formais de representação para levar demandas específicas e auxiliar na construção de diversos programas. O desenho institucional expressa a proximidade do PT com movimentos sociais, conforme elucidado por trabalhos anteriores (D'Araújo, 2009; Ribeiro, 2014).

FIGURA 1**Fluxograma da estrutura organizacional do MDS (2015)**

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/acesso_informacao/institucional/Organograma.pdf. Acesso em: 28 abr. 2023.

Elaboração do autor.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

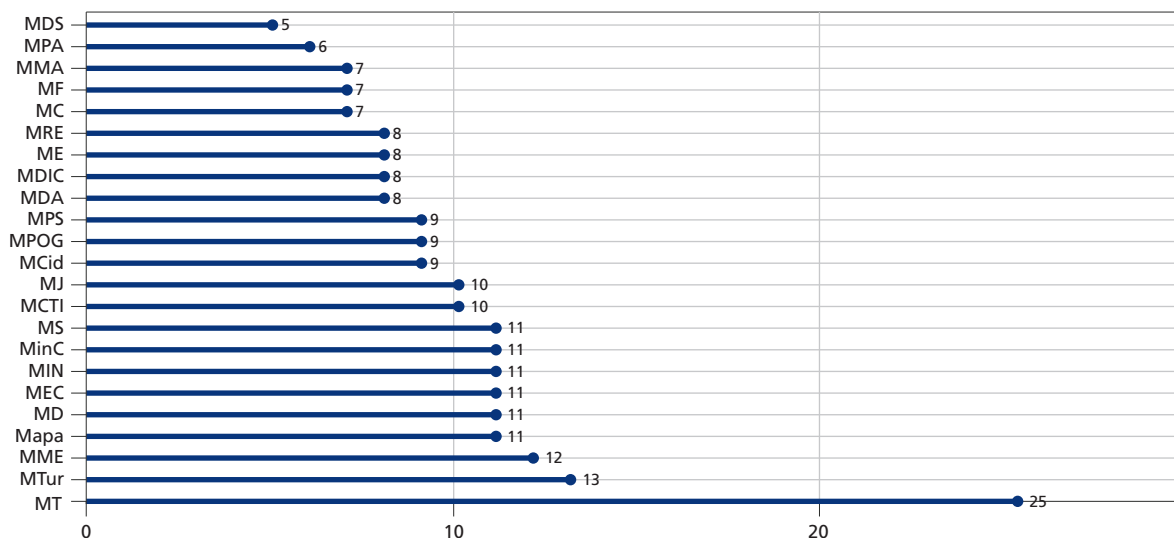
No entanto, o arcabouço institucional não manteve um caráter fixo de 2004 até hoje. No governo Lula II (2007-2010), o MDS contava com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) como entidade vinculada e possuía quatro secretarias.⁵ Durante os governos Dilma Rousseff (2011-2016), houve o fortalecimento da Sagi, com a criação de quatro departamentos especializados, em 2010 (Ferrarezi, 2016), e a ampliação de órgãos colegiados, para aumentar a participação social na pasta. Datam desse período inovações organizacionais importantes, como a concepção de conselhos consultivos especializados e o estabelecimento de uma estrutura própria de governança para o PBF.

5. À época, o MDS contava com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) e a Sagi.

A partir do governo Temer (2016-2018), o MDS passou por algumas reestruturas, entre elas a redução do orçamento de políticas sociais, o congelamento de concursos e a fusão de departamentos e coordenações. O órgão foi combinado, então, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para formação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Posteriormente, a pasta foi extinta como ministério independente, e engolfada pelo Ministério da Cidadania, no governo Bolsonaro (então Partido Social Liberal – PSL), junto com os ministérios do Esporte e da Cultura. Em 2025, o MDS contava com sete secretarias: Combate à Pobreza e à Fome; Assistência Social; Renda de Cidadania; Segurança Alimentar e Nutricional; Gestão da Informação e Cadastro Único; Cuidados e Família; e Inclusão Socioeconômica.

A pasta apresenta particularidades em relação a suas congêneres dentro do governo. Por suas funções, pode ser classificada como um ministério vinculado às políticas redistributivas do Estado brasileiro (Batista e Lopez, 2021). O que chama atenção, contudo, é a estabilidade do órgão, com poucas trocas de ministros. Até 2018, passaram pelo MDS somente cinco ministros, dois deles com passagens curtas: Patrus Ananias (2004-2010), Márcia Lopes (abril a dezembro de 2010) e Tereza Campello (2010-2016), indicados pelo PT; Osmar Terra (2016-2018) e Alberto Beltrame (abril a dezembro de 2018), apontados pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Desde sua fundação em 2004, o MDS ocupa a primeira posição no quesito, seguido do Ministério da Pesca e Aquicultura, fundado tempos depois, em 2009⁶ (gráfico 1). Outras pastas tiveram, em média, cerca de onze ministros no comando. Essa estabilidade reflete uma rotatividade abaixo da mediana (18 meses) entre os cargos de direção, os DAS-5 e 6 (Lopez e Moreira, 2022).

6. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/zopacas/informacoes/instituicaoempa.aspx#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Pesca%20e%20Aquicultura%20%C3%A9%20um%20%C3%B3rg%C3%A3o,federal%20direta%2C%20criado%20em%202009.>

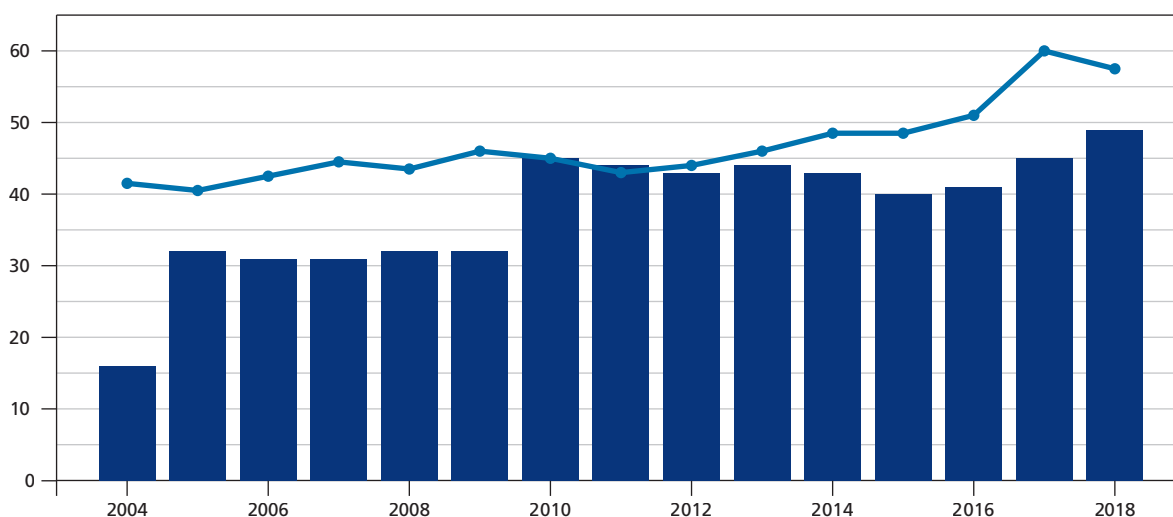
GRÁFICO 1**Número de ministros por pasta ministerial (2004-2018)**

Elaboração do autor.

O número de DAS de alto escalão no MDS acompanhou a estrutura do ministério, que cresceu bastante desde o ano de fundação. No gráfico 2, as barras indicam o total de cargos de DAS nos níveis 5 e 6, e a linha azul representa a mediana do recrutamento burocrático de outros ministérios. De 2004 a 2018, as nomeações para o MDS mais que triplicaram, saindo de dezesseis para 49 ocupantes de DAS. A linha azul, no entanto, mostra que as nomeações no ministério estiveram abaixo da mediana em quase toda a série histórica – exceto nos anos de 2010 e 2011, em que as tendências se encontram. Se levarmos em conta todo o período analisado, o MDS ocupa a 14ª posição no quesito, com uma mediana de 42 nomeados. Embora não seja a mais numerosa, a pasta excede em tamanho outros órgãos relevantes, casos do Ministério da Cultura (26) e do Ministério da Defesa (35).

GRÁFICO 2

Evolução do número de cargos de DAS-5 e 6 no MDS e na média dos demais ministérios (2004-2018)



Fonte: Siape.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ A linha azul faz referência à mediana de cargos de DAS por ano, no MDS.

4 O PERFIL DA BUROCRACIA DECISÓRIA DO MINISTÉRIO

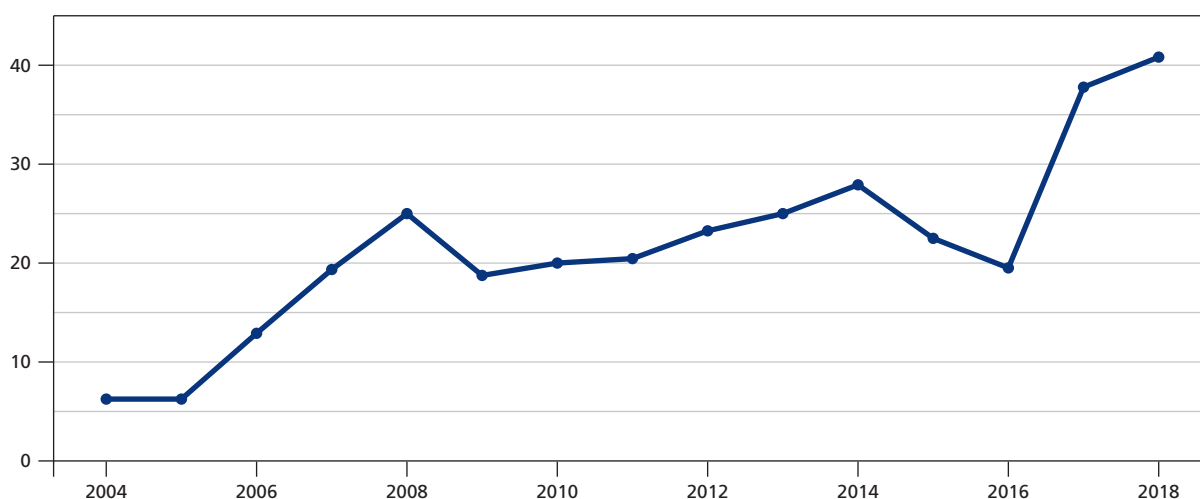
A ligação histórica da pasta com os governos petistas revela uma dimensão adicional de sua organização: o elevado número de filiados a partidos políticos, conforme o gráfico 3. O MDS é o ministério com maior parcela de filiados políticos na burocracia de alto escalão (22%), superando a média de indicações (5%) de outros ministérios, como o Ministério da Cultura – MinC (20%), o Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁷ (15%) e o Ministério da Agricultura e Pecuária – Mapa (14%), no período analisado. Dos 46 filiados, mais da metade (26) possuía vínculo formal com o PT, um indicativo de baixa fracionalização partidária das funções de poder (Lopez e Moreira, 2022). A presença partidária é um forte indício da tentativa de controle sobre a pasta, ainda que a filiação não implique engajamento nas atividades do partido e que existam outras formas de vinculação entre os indivíduos e as legendas (Albrecht, 2022). À primeira vista, o MDS figura como um caso aparentemente ligado à ideia de patronagem, embora as análises seguintes matizem essa constatação.⁸

7. Atualmente, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

8. A literatura especializada tende a conceitualizar *patronagem* de formas muito distintas. Neste texto, o conceito faz referência ao apontamento discricionário de burocratas com base em critérios políticos ou demais fatores não meritocráticos (Toral, 2024).

GRÁFICO 3**Filiados a partidos políticos, por ano, no MDS (2004-2018)**

(Em %)



Fonte: Siape e TSE.
Elaboração do autor.

Quando examinamos os dados de maneira longitudinal, notamos que o período com maior presença de filiados é, no entanto, posterior ao impedimento da presidente Dilma Rousseff (gráfico 3). Entre 2016 e 2018, o MDS contou com o maior contingente de pessoas ligadas formalmente a legendas políticas, chegando a 44% dos ocupantes de cargos de DAS-5 e DAS-6. Outro detalhe interessante perceptível no gráfico é a tendência de queda do número de filiados em períodos de mudança de governo. Vemos que os dois períodos de maior diminuição ocorreram entre 2008 e 2010, momento de troca presidencial de Lula para Dilma Rousseff, e entre 2014 e 2016, intervalo marcado pelos embates em torno do processo de *impeachment* da presidente. Os dados indicam, portanto, a importância dos ciclos eleitorais na dinâmica de nomeação dos DAS.

As tendências expostas no gráfico 4 convergem, de alguma maneira, com as análises recentes da literatura especializada, cujas interpretações têm complexificado a dicotomia entre competência técnica e lealdade política nas nomeações ministeriais. Se, por um lado, o PT concentrou as indicações durante o período investigado, por outro, as nomeações seguiram critérios de experiência no setor público e de escolaridade, dois indicadores usualmente empregados para mensurar a *expertise* dos burocratas. Vale destacar que os dois indicadores retratados não devem ser vistos como características excludentes, aparecendo na mesma visualização por questões de espaço.

No painel A, observamos o paulatino crescimento de pessoas vinculadas ao setor público nas indicações dos postos de DAS no ministério. Em 2004, pouco mais de 50%

TEXTO para DISCUSSÃO

dos nomeados eram funcionários públicos; já em 2014, esse número subiu para 66%. O número de pós-graduados seguiu a mesma toada, com 18%, em 2004, e 57% em 2014. Esse crescimento condiz com a criação de concursos relacionados às áreas de políticas sociais, casos dos certames para especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) e assistente técnico de políticas sociais (ATPS). Segundo Cavalcante e Lotta (2015), os EPPGGs desempenharam um papel fundamental no MDS, sobretudo na implementação do PBF. Na Senarc, os EPPGGs ocuparam 46% dos cargos de direção, sendo responsáveis por contribuições significativas para se conferir autonomia técnica ao órgão e garantir seu insulamento burocrático.

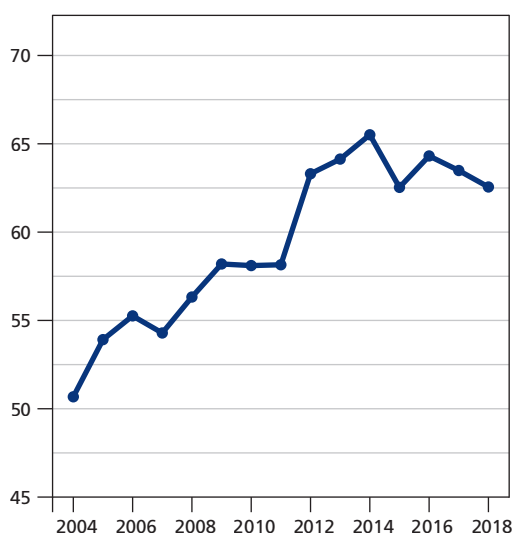
O conturbado período pós-2014 promoveu uma inflexão, com a queda dos indicadores de competência técnica. A porcentagem de servidores públicos caiu somente um pouco, cerca de 3 pontos percentuais, de 2014 a 2018. O decréscimo mais acentuado, no entanto, está na quantidade de pessoas com ensino superior. Em novembro de 2015, o percentual de pós-graduados no ministério era de 54%, enquanto em 2017 o montante chegou a 11% – proporção mais baixa da série histórica.

GRÁFICO 4

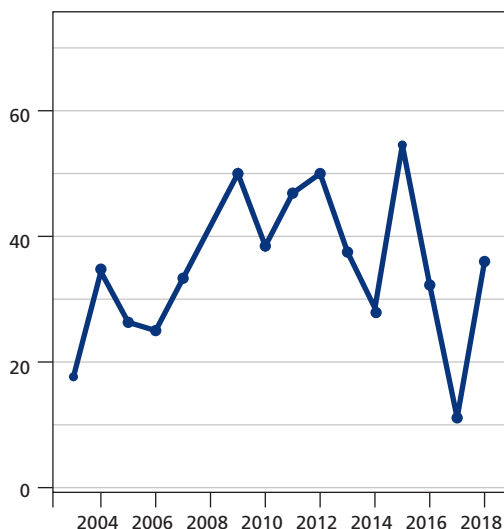
DAS com vínculo no setor público e com pós-graduação (2004-2018)

(Em %)

4A – DAS com vínculo no setor público



4B – DAS com pós-graduação



Fonte: Siape e Plataforma Lattes.

Elaboração do autor.

Por sua natureza voltada à política assistencial, o MDS teve, nos cargos de comando, um número expressivo de pessoas graduadas nos cursos de serviço social (21) e de ciências sociais (16), conforme a tabela 1.⁹ Somadas, as formações em humanidades compõem 73% dos quadros do ministério. As carreiras na área de engenharia, economia e direito ajudam a compor o quadro de profissionais que desempenham funções estratégicas na pasta.

TABELA 1**Áreas de formação da burocracia decisória do MDS**

Área	Quantidade
Serviço social	21
Engenharia	17
Ciências sociais	16
Economia	13
Direito	8
História	7

(Continua)

9. Os dados foram retirados de uma prosopografia e da extração do currículo Lattes dos ocupantes dos cargos de DAS-5 e DAS-6 no MDS, de 2004 a 2018. As informações, no entanto, não estão completas. Mesmo com o cruzamento de dados, não obtivemos referências sobre os cursos de graduação de 45% dos casos.

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Área	Quantidade
Agronomia	6
Medicina	5
Comunicação social	5
Letras	4
Administração	4

Fonte: Siape e Plataforma Lattes.

Elaboração do autor.

Obs.: Foram retratados somente os dez cursos de graduação mais comuns entre os cargos de DAS-5 e DAS-6. Todos os outros foram excluídos da tabela.

Por fim, o MDS teve um recrutamento paritário em relação a gênero, e ligeiramente maior do que a média no que tange à cor ou raça dos ocupantes de DAS-5 e 6. Na tabela 1, vemos que as mulheres ocuparam metade dos postos do ministério no período investigado. Esse valor está bem acima da média de outros ministérios, que fica em torno de 20%. A presença de negros nas funções de comando não foi marcante (18%), embora tenha sido superior à média das demais pastas.

TABELA 2

Mulheres e negros no MDS, em comparação a outros ministérios

(Em %)

Mulheres		Negros	
MDS	Outros	MDS	Outros
49	20	18	12

Fonte: Siape.

Elaboração do autor.

A descrição quantitativa, com base nos dados populacionais, nos ajuda a compreender o perfil dos ocupantes dos cargos de direção do MDS, bem como sua dinâmica político-partidária. O cruzamento dessas informações com uma abordagem qualitativa, ancorada em entrevistas em profundidade, revela uma compreensão mais profunda acerca das nuances e complexidades do sistema de livre provimento dos cargos (Paranhos *et al.*, 2016). De modo geral, as entrevistas se mostraram relevantes para a captura de preceitos informais nos processos de nomeação, a verificação dos efeitos de regras formais, análises da participação de instituições de controle e de veto – como a Casa Civil da Presidência da República, partidos políticos e movimentos sociais – e a identificação das percepções e expectativas dos atores envolvidos.

5 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS DAS ENTREVISTAS

Se a maior parte das análises trata das diferenças entre ministérios, a abordagem qualitativa aqui utilizada permite a exploração, de maneira mais detida, da dinâmica de nomeação e da formulação de políticas públicas dentro do MDS. As linhas que seguem estão ancoradas em dez entrevistas semiestruturadas com burocratas que ocuparam cargos de DAS-5 e 6 durante os governos Lula II (2007-2010), Dilma I (2011-2014) e II (2015-2016) e Temer (2016-2018). A amostra é composta de seleções feitas a partir da técnica de “bola de neve”, um método de conveniência, utilizado para alcançar o maior número possível de entrevistados (Cohen e Arieli, 2011). O processo serviu para aumentar a diversidade dos participantes, segundo critérios de idade, profissões e áreas do ministério, dando ensejo à captura de uma gama de perspectivas e experiências, ainda que a seleção amostral tenha um caráter não probabilístico.

As entrevistas semiestruturadas permitiram uma combinação de perguntas padronizadas com a flexibilidade para explorar temas emergentes durante as conversas. Cada entrevista durou em média 60 minutos, sendo gravada e conduzida virtualmente, com consentimento prévio dos participantes (Brinckman, 2014). A saturação das respostas foi considerada suficiente quando as entrevistas passaram a apresentar informações repetidas, assegurando a abrangência das questões abordadas (Hennink e Kaiser, 2019).

Nos relatos, fomos informados sobre tópicos relacionados: i) aos padrões de nomeação para os cargos de DAS; ii) à influência histórica do PT; iii) às disputas internas de poder; iv) ao papel dos servidores de carreira na condução das políticas públicas; v) à transição de poder e seu impacto interno; vi) à interface característica da pasta com os movimentos da sociedade civil; e vii) à interlocução com outros ministérios.

5.1 O ministério de um partido majoritário

Como foi exposto anteriormente, o ministério contou historicamente com um grande número de filiados e com pouca fracionalização partidária das nomeações para os DAS-5 e 6. Em outras palavras, o MDS tinha um partido majoritário (o PT) na condução de sua agenda, se tomamos por base o perfil dos ocupantes dos cargos de direção mais altos, durante o período de 2004 a 2016. Isso foi fruto da vinculação histórica do partido com os movimentos de assistência social e de combate à fome, temas centrais na agenda da pasta. As experiências locais de governos petistas influenciaram as políticas nacionais, conforme um dos entrevistados: “Belo Horizonte foi muito influente em várias políticas de segurança alimentar e de assistência social. O [Programa] Bolsa Família surge como um experimento inicial em Campinas e numa administração também

petista no Distrito Federal [...]. Então, as políticas prévias [locais] se tornaram itens da agenda federal” (Entrevistado, 08:08).

A administração de Belo Horizonte serviu de plataforma para o petista Patrus Ananias, prefeito da cidade de 1993 a 1996, que mais tarde seria apontado como o primeiro titular do MDS, no ano de 2004. A experiência na capital contribuiu para a atração de quadros do estado. Os partidos não são estruturas necessariamente homogêneas, e podem ser compostos por diferentes correntes internas, como é o caso do PT (Ribeiro, 2014). Nos anos iniciais, a presença mais marcante no ministério era de tendências regionais da agremiação, sobretudo de Minas Gerais e do Paraná (Entrevistado, 08:02).

Embora o PT fosse o partido majoritário na pasta, o MDS não pode ser entendido como uma instituição com as “porteirolas fechadas” – isto é, comportava nomeados que eram formalmente filiados a outras legendas e outros não filiados (Lopez e Moreira, 2022). A afinidade ideológica, contudo, era um critério especial. A ideia de um alinhamento a ideias de esquerda, ou progressistas, aparece em diversos relatos.

Eu diria para você que o MDS foi um local que atraiu os movimentos sociais. No início, o MDS não tinha uma carreira como a de técnico [Assistente Técnico de Políticas Sociais (ATPS)]. Então, a turma já vinha preocupada com esses temas. Os servidores cedidos tinham uma atração pela história. Logo, existia um alinhamento muito grande. Eu, por exemplo, nunca fui do PT, mas eu nunca votei fora de um espectro mais social-democrata e progressista (Entrevistado, 06:08).

As explanações indicam mais uma atração “natural” da pasta por nomeados com perfis à esquerda do espectro político, do que uma busca ativa por essas características. Isso porque as pautas tratadas no MDS – como segurança alimentar e assistência social, fundamentalmente – despertavam uma maior atenção de candidatos progressistas aos postos de trabalho. Conforme um ex-secretário-executivo confidenciou, não havia cobranças sobre a filiação dos nomeados, mas um comprometimento com as visões de mundo atinentes ao órgão. Conforme o próprio: “o critério partidário [em si] não era relevante nem para determinar quem seria o diretor” (Entrevistado, 01:10); a principal preocupação era com o desempenho dos nomeados nos projetos tocados no ministério.

5.2 Critérios de nomeação: entre técnica, confiança e política

Até aqui, vimos a importância da filiação ao PT e das visões de mundo dentro do MDS. Esta seção destaca a combinação dessas lógicas, que não figuram como pressupostos independentes. Fora isso, sublinho a importância dos níveis dos cargos comissionados

como fundamento da seleção e as restrições à liberdade de escolha dos nomeados. A distância mais notada nas entrevistas salienta uma natureza mais “política” dos DAS mais altos, os DAS-5 e DAS-6, em relação aos demais, os DAS-1 a DAS-4. Os primeiros seriam uma combinação entre *expertise* técnica e alinhamento político, enquanto nos últimos a influência política seria quase “nula”. Na classificação de um dos entrevistados,

a diferença entre os níveis é brutal. É onde você vê outra gerência. [...] Eu acho que o DAS-6 é como o ministro. Ele precisa ter um alinhamento político, porque ele não pode destoar da linha central de escolhas políticas. Então, se tiver ruptura no nível muito alto, a burocracia se perde. Eu nunca vi um DAS-6 que não tivesse alinhamento com o ministro e com a presidência. Para o DAS-5, eu diria para você que o técnico começa a ser mais importante. No entanto, ele também precisa mostrar um total alinhamento. O coordenador [DAS-4] não fala muito em nome do ministério, como o DAS-5 (Entrevistado, 06:05).

Os DAS-1 a DAS-3 comportam, sobretudo, nomeações com uma certa liberdade “constrangida”. A limitação da liberdade, especialmente nos DAS mais baixos, ocorre pela existência de um corpo de carreira presente no ministério. A despeito disso, as escolhas para os DAS-1 a DAS-4 não são centralizadas na figura do ministro, mas ficam a cargo de seus superiores imediatos. A indicação de nomeados não funciona sob um regime de liberdade total, de “carta branca”, mas de construção de consenso, a partir das necessidades de uma determinada equipe (Entrevistado, 01:04).

Nos níveis médios, os principais critérios observados para a nomeação, segundo os entrevistados, são competência e confiança pessoal. O conhecimento e a capacidade técnica figuram como requisitos fundamentais. Para o ex-secretário-executivo supracitado: “a melhor forma de contribuir politicamente para o ministério é fazer um bom trabalho. E para fazer um bom trabalho, precisamos muito de competência técnica, porque o critério de lealdade política tem um limite grande” (Entrevistado, 07:03). A preocupação excessiva dos agentes políticos com o retorno eleitoral acabaria produzindo respostas de políticas públicas de má qualidade. O destaque à confiança se justifica pelo fato de que muitas informações dispostas no MDS têm caráter sigiloso ou são, de alguma forma, sensíveis. É importante, conforme os relatos, garantir que os burocratas não articulem contra os interesses do ministério ou do governo.

A importância do alinhamento político-partidário nos DAS mais altos é tão grande que as nomeações costumam ser monitoradas pela Casa Civil. Esta faz um levantamento da trajetória pretérita dos pretendentes aos cargos. Desvios ideológicos são geralmente punidos com vetos, inviabilizando a investidura do candidato no posto.

TEXTO para **DISCUSSÃO**

O que existe muito mais é veto do que indicação. Então, se o processo de nomeação iniciava, e a pessoa tem algum histórico duvidoso, isso pode gerar um veto e a pessoa não ser nomeada [...] [isso pode ser motivado pelo fato] da pessoa não entregar o que faz. Ou ser casada com alguém que é de outro campo político. Ter no histórico dela que foi militante de determinado movimento que não converge com os valores ou o projeto que está sendo implementado naquele ministério. Então tudo isso pode ter influência (Entrevistado, 04:04).

Em uma das exposições, o entrevistado chegou a destacar a atuação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) no monitoramento dos perfis. Segundo o próprio, a Abin verifica os currículos para evitar que existam conflitos de interesse ou de perfis com desvios de natureza diversa, como o caso de pessoas condenadas, que impossibilitem o exercício da função pública. A Casa Civil, junto com o Gabinete de Segurança Institucional (GSI), faz a observância desses aspectos com os insumos fornecidos pela agência.

Os dados levantados reforçam os achados da literatura nacional, cujas observações retratam a crescente influência da Casa Civil no processo de nomeação para cargos burocráticos, especialmente no alto escalão. Esse fenômeno, observado com maior intensidade nas últimas duas décadas, aponta para uma centralização do poder nas mãos da Presidência da República e um esforço para controlar a máquina administrativa. Albrecht (2022) e Lameirão (2024) demonstram como, a partir do governo Lula (2003-2010), a Casa Civil passou a ser formalmente responsável por nomear os ocupantes dos cargos de DAS-5 e 6. Essa mudança representou uma clara transferência de poder para a pasta, que passou a deter a prerrogativa de aprovar ou vetar as indicações para esses cargos, tradicionalmente utilizados como moeda de troca em negociações políticas nos governos de coalizão.

O engajamento político, entretanto, é combinado à *expertise* para a montagem dos perfis procurados pelo ministério. Não à toa, as referências aos títulos acadêmicos obtidos pelos nomeados nos escalões mais altos foram bastante enfatizadas. Nesse sentido, a discussão comum entre escolha baseada em critérios políticos em contraposição a opções supostamente técnicas não parece a mais adequada. A sobreposição entre as duas dinâmicas configura um melhor quadro descritivo, obtido a partir das entrevistas. Conforme um relato: “Todos [os DAS-5 e 6] eram doutores [na época de trabalho do entrevistado]. Alguns militantes e outros não militantes, mas todos com uma bagagem acadêmica considerável, respeitável. Seria muito leviano dizer que é só indicação política. [...] Me dá uma impressão saudável da situação, no sentido de conhecimento com política” (Entrevistado, 02:03). Vejamos outro depoimento.

eu sempre falo para os meus que para mim existem algumas diferenças muito gritantes quando eu olho para trás, para o governo Dilma. A gente tinha principalmente Secretários que realmente eram estudiosos do tema, em que pese as indicações políticas. Havia uma certa consonância com a pasta e o perfil do Secretário que ia ocupar o posto. Então, quando a gente olha para o PT, a gente vê que o partido tem vertentes dentro da academia, como tem vertentes em movimentos populares e tudo mais. Então, eu vi as principais Secretarias do Ministério ocupadas por pessoas que eram realmente estudiosas da pasta e de gente geralmente da academia, ou pelo menos com uma formação profissional de acordo com o cargo. Em que pese as indicações políticas, eram casadas com competência técnica (Entrevistado, 09:06).

As informações coletadas na prosopografia referendam as impressões de que a maioria dos nomeados para cargos de níveis mais altos possuíam pós-graduação, pelo menos. No universo dos nomeados (N = 38) a postos de DAS-5 que vieram de fora do serviço público, 68% tinham título de pós-graduação.

Não obstante, a visão de tecnicidade não ficava restrita aos diplomas universitários dos entrevistados. A natureza heterogênea do MDS revela nuances acerca da *expertise* esperada. Isso porque o ministério tinha um sistema de tomadas de decisão baseado na interface com movimentos da sociedade civil. Para tanto, a interlocução qualificada com esses setores também era valorizada como uma competência útil na estruturação de poder na pasta.

Em boa medida, na área da Assistência [Social] tinha uma interlocução importante com essa comunidade de gestores. Era natural que fosse assim, é uma política muito *bottom-up*. Quer dizer, vem lá da ponta, então tinha que ter uma legitimidade junto à corporação da Assistência Social. [...] Funciona muito nessa lógica a área da Segurança Alimentar. Além da competência técnica, tinha de fato de ser alguém reconhecido como politicamente articulado com os movimentos sociais da Segurança Alimentar. Uma coisa muito interessante do MDS são essas comunidades distintas, que foram agregadas num só lugar. Acho que isso é o segredo do sucesso, porque se fossem ministérios separados, as coisas talvez não caminhassem do jeito que caminharam (Entrevistado, 05:06).

As áreas do ministério são diversificadas na composição de seus dirigentes. De acordo com interlocutores, a SNAS seria muito influenciada pela corporação. A maior parte dos nomeados eram servidores públicos dos estados e municípios. A Sesan conjugaria membros com experiência prévia em movimentos da sociedade civil com servidores públicos de carreira. A Sagi teria forte presença de professores universitários e de

nomeados com pós-graduação; guardaria, assim, um certo “insulamento acadêmico”, como se tivesse um “mandato definido por ela mesma, uma espécie de administração indireta” (Entrevistado, 05:05).

5.3 Estabilidade e transição para o governo Temer

O longo período do PT na Presidência (2003-2016) e a estabilidade acima da média dos ministros no cargo, conforme enunciado em seções anteriores, contribuíram para um cenário de continuidade dos perfis nos postos de chefia. Para os entrevistados, as mudanças eram pouco comuns.

Não [houve grandes mudanças], porque eu acho que foi um ministério com continuidades. Assim, houve poucas mudanças e elas eram dentro das próprias equipes. Primeiro que os Secretários permaneceram boa parte do tempo e, quando foram substituídos, foram substituídos por gente do próprio ministério. Posso te dizer que era uma prática da própria ministra [Tereza Campello]. Ela já tinha equipes mais ou menos coesas e queria manter essa continuidade. [...] Nesse processo as equipes foram muito estáveis, e a minha impressão é que o DAS-6 foi mais estável que o DAS-5, que foi mais estável que o DAS-4. A rotatividade nesses cargos DAS-6, DAS-5, não era tão grande quanto eu via em outros ministérios. Porque, pelo menos na minha área, que eu tinha mais interlocução, a gente tinha impressão de que se mudava mais vezes no MEC [Ministério da Educação] [do que no MDS] (Entrevistado, 05:10).

Essa estabilidade começou a ficar comprometida no final do segundo governo da presidente Dilma Rousseff, sobretudo às vésperas do processo de *impeachment*. Nesse momento, também houve uma dificuldade de preenchimento dos cargos nos escalões mais altos, devido a fatores conjunturais. Durante uma crise, trabalhar no governo fica menos atraente para pessoas de fora do serviço público, que não querem ter seus currículos atrelados a mandatos mal avaliados. Fora isso, houve, segundo impressões, o uso das nomeações para uma nova montagem da coalizão presidencial, com o intuito de barrar a tentativa de deposição da presidente. Os postos de DAS deixariam de ter um arranjo entre técnica e política, para ficar somente com a dimensão política (Entrevistado, 07:07).

Em democracias multipartidárias, a “coalizão de patronagem”, formada pelos indivíduos nomeados para cargos na burocracia, atua como um importante mecanismo de coesão política, complementando outras ferramentas de barganha, como a alocação de ministérios e a distribuição de recursos orçamentários. A distribuição de cargos de DAS, notadamente os de alto escalão, influencia a disciplina partidária nas votações

legislativas, reforçando a capacidade do governo de aprovar seus projetos e de garantir a governabilidade (Bersch, Lopez e Taylor, 2023). Lopez e Moreira (2022), ao analisarem o “carrossel burocrático” no Brasil, demonstram como a alta rotatividade nos cargos de DAS, impulsionada pelas mudanças políticas e pela lógica da coalizão, pode prejudicar a eficiência administrativa e desestimular o investimento em qualificação por parte dos servidores.

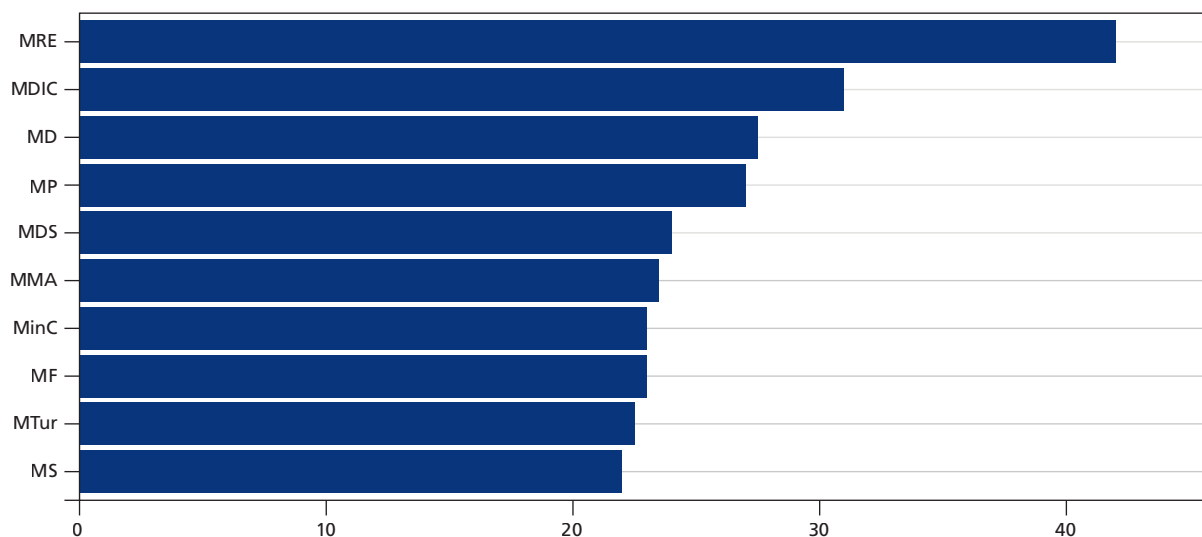
O gráfico 5 expõe o tempo mediano de permanência no cargo dos nomeados aos DAS-5 e 6, para não ficarmos somente com as impressões dos entrevistados, que certamente não tiveram contato próximo com a dinâmica interna de todos os outros ministérios. No gráfico, vemos que o MDS ocupa a quinta posição entre as pastas de maior estabilidade nos períodos de governos petistas. A mediana do tempo de permanência de 24 meses aparece um pouco acima da mediana do período investigado, de 21 meses.

Os servidores de carreira contribuíram para a noção de estabilidade. A participação ativa na formulação e na execução de políticas públicas e o conhecimento da pasta serviram ao propósito de continuidade de algumas das iniciativas anteriores do MDS, que perduraram do primeiro governo Lula ao período Temer – caso do PBF: “graças à existência desses servidores de carreira as políticas não foram desmontadas” (Entrevistado, 02:06). Para outro, “os Assistentes Técnicos de Políticas Sociais (ATPS) desempenham um papel fundamental quando a gente olha para a formulação de políticas públicas [...]. Nada substitui o papel de um servidor, principalmente que trabalha na casa, que é conhecedor do tema” (Entrevistado, 09:06).

As mudanças de perfis nas nomeações e das prioridades políticas foram mais sentidas após o *impeachment* e a consequente troca de governo. A ênfase política na indicação aos postos mais altos, no entanto, permaneceu a mesma. O MDS de então contava com mais quadros do Rio Grande do Sul, de onde vieram os ministros Osmar Terra (MDB) e Alberto Beltrame (MDB) e as novas iniciativas baseadas em programas daquele estado. Conforme a descrição de um entrevistado: “quando veio o Temer, houve todo um desmonte [na direção]. Quem ficou, basicamente, foi o pessoal do controle interno e a consultoria jurídica” (Entrevistado, 09:06).

GRÁFICO 5**Tempo mediano de permanência dos DAS-5 e DAS-6 (2004-2016)**

(Em meses)



Fonte: Siape.

Elaboração do autor.

Obs.: Foi retratado somente o tempo mediano de permanência dos dez ministérios com maior estabilidade. Todos os outros foram excluídos do gráfico.

Ademais, as iniciativas do ministério mudaram de rumo. A transferência de renda perdeu o protagonismo para as políticas de inclusão produtiva e da primeira infância – com o advento do Programa Criança Feliz¹⁰ –, e um novo ator surgia como novidade, os representantes do agronegócio, embora sem grande intensidade.

Por se tratar de um grupo que vinha do Rio Grande do Sul, obviamente a gente tinha o agro[negócio] como [interlocutor]. Apesar de ser um Ministério do Desenvolvimento Social e da Cidadania, às vezes tinham uns representantes dessa ala, mas nada tão visível, até por se tratar de um ministério que lida com a população extremamente vulnerável. A gente tem esse pano de fundo no ministério, mas não havia preponderância do grupo A ou B, ou de sem-teto, morador de rua ou assistência social (Entrevistado, 09:04).

A trajetória do MDS ao longo dos governos Lula, Dilma e, posteriormente, Temer, ilustra a complexa interação entre estabilidade administrativa e dinâmicas políticas

10. O Programa Criança Feliz foi instituído em 5 de outubro de 2016. Tinha como objetivo fornecer assistência médica e psicológica a crianças carentes na primeira infância. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/programa-crianca-feliz>. Acesso em: 26 nov. 2024.

nas nomeações burocráticas. Durante os anos petistas, a continuidade dos ministros e a forte presença de servidores de carreira garantiram uma consistência nas políticas públicas, permitindo que iniciativas como o PBF prosperassem. Todavia, o cenário político turbulento no final do governo Dilma, marcado pelo *impeachment*, enfatizou a utilização estratégica das nomeações políticas como ferramentas para estabilizar a coalizão, alterando o equilíbrio entre competência técnica e influências partidárias. Com a transição para o governo Temer, observou-se uma mudança nas prioridades ministeriais e nos perfis dos nomeados, incluindo aproximações com diferentes setores da sociedade civil, sem, no entanto, se desviar a atenção central do ministério de sua missão voltada para a população vulnerável. Esse movimento ressalta a importância de se encontrar um equilíbrio eficaz entre autonomia técnica e responsividade política para sustentar a eficácia e a resiliência das políticas públicas no Brasil.

5.4 Movimentos sociais e a interlocução com outros ministérios no MDS

O histórico do MDS de concertação de movimentos sociais heterogêneos e de pastas diversas contribuiu para uma gestão associativa da formulação das políticas públicas, com os ministros funcionando como moderadores das disputas internas. Estes tinham o controle das políticas e a palavra final, mas os indivíduos nomeados para postos de DAS nas diferentes secretarias se organizavam para “disputar a agenda”, isto é, chamar a atenção para a importância dos tópicos atinentes a cada uma das subdivisões.

Diálogos do tipo aconteciam sobretudo no período inicial de atividade do ministério.

Tinham vários grupos decisórios. Principalmente na época do [governo] Lula I, até o Lula II. Porque na data do Lula, o ministério foi criado com uma junção de outros. E aí houve brigas, disputas políticas muito grandes por espaço. Tinham três grupos principais: do Fome Zero, do Bolsa família e da Assistência Social. Então eram grupos como água e azeite, não se misturavam. E se um dizia “A”, outro dizia “B” e foi uma disputa lenta ali. Até que depois começou a se acalmar. As disputas entre esses grupos já não são mais tão marcantes. É passado, são mais tolerantes. Do [governo] Dilma II em diante, a Assistência Social e a Segurança Alimentar foram minguando por falta de recursos. Fica complicado brigar sem recursos (Entrevistado, 02:06).

Se as disputas dentro do MDS foram mais intensas no período de formação da pasta e arrefeceram com o passar do tempo, o caráter heterogêneo das secretarias figura nos depoimentos como se tivesse uma dinâmica própria, com vínculos extrainstitucionais

e trajetórias de atores diversos. A heterogeneidade permite acessos distintos à pasta, com maior ou menor trânsito com a sociedade civil no que tange às nomeações.

O MDS é uma confluência de muitos movimentos. Então, existe uma dinâmica [que] prevalecia dentro da Secretaria Nacional de Assistência Social [SNAS], que era um espaço majoritariamente ocupado por militantes da assistência. Eles criaram o Sistema Único de Assistência Social e tinham, portanto, um acúmulo no projeto. Existia uma visão comum de como deveria ser essa política pública. E ali eu acho que era um pouco menos permeável, vamos dizer assim, a atores externos. Dentro da Sesan [Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional] a lógica era completamente outra. A Sesan é um negócio que vem da agricultura familiar, com um vínculo forte com o combate à fome. Então, tinha muita coisa da Igreja progressista. E relação bastante estruturada em torno de FAO-ONU [Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação]. [...] A Senarc [Secretaria Nacional de Renda da Cidadania] tinha uma lógica que acho que é mais de insulamento burocrático, na linguagem do Edson Nunes. Isso porque eles eram majoritariamente gestores de carreira. [...] A Sagi [Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação] era praticamente um departamento de análise de dados de uma universidade. Salvo raríssimas exceções, só tinha gente extremamente técnica, era outro patamar (Entrevistado, 04:05).

As diferentes competências e características das secretarias levaram os ministros a optar por uma gestão menos centralizada, com reuniões internas frequentes. A personalidade das lideranças, no entanto, contribuiu para o desenvolvimento de graus divergentes de tomadas de decisão. Um dos entrevistados, remanescente de três gestões distintas, chegou a fazer comparações baseadas nas carreiras dos ministros. Para ele, Patrus Ananias fez uma “gestão de resultados”, com grande interlocução com o setor público, visto que havia sido deputado federal. Por sua vez, Márcia Lopes tinha um estilo diferente, com uma “gestão de processos”, um modelo mais centralizado, embora voltado também para uma “ausculta” maior com a sociedade civil. Tereza Campello, por fim, capitaneou uma “gestão técnica”, utilizando instrumentos clássicos de gerência, com ponto de partida nas etapas típicas de planejamento (Entrevistado, 07:07).

A natureza descentralizada da organização do MDS, presente na maioria dos discursos, fica ainda mais evidente quando contemplamos os vínculos frequentes do ministério com os movimentos sociais. O Suas, por exemplo, guardava um espaço de diálogo permanente com setores da sociedade, a exemplo de movimentos de assistência privada, governos de estado e prefeituras. Na Sesan, havia participação expressiva do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e da Federação dos Trabalhadores

da Agricultura Familiar (Fetraf). A natureza dialógica acontecia sobretudo mediante os conselhos e comissões ligados à estrutura da pasta.

Além dos servidores, existe uma rede de pessoas que trabalha pela causa. Quer dizer, uma rede de pessoas do [Programa] Bolsa Família, uma rede de pessoas do Suas, que fazem qualquer coisa funcionar. Confesso que seria um bom tema de estudo, porque é uma rede muito interessante. Quer dizer, através das Comissões Tripartite e Bipartite, do Conselho Nacional de Assistência Social, do Fórum dos Secretários da Assistência Social, dos Conselhos e conselheiros do Bolsa Família, do estado e do município. Não são as mesmas pessoas, mas [são movimentos] que fazem com que a política continue, seja perpetuada. [...] Eu sei que no CNAS [Conselho Nacional de Assistência Social], nos Fóruns dos Secretários de Estado, tinha gente de movimento de rua, de movimento de cegos, de tudo que é movimento. Eu confesso que chegou uma época que achava insano o debate, mas depois eu aprendi que esse debate insano fez do MDS o que ele é hoje. [...] Eu não tenho condições de elencar um [movimento] só. Eram muitos movimentos sociais que participam desses Conselhos (Entrevistado, 02:07).

Os movimentos sociais tomam parte de programas essenciais, como foi o caso do Programa Brasil sem Miséria, edificado durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, em 2010. O programa tinha como objetivo superar a extrema pobreza até 2014. A transversalidade das iniciativas – envolvendo atores sociais, estados e municípios – provia o suporte institucional necessário para a participação da sociedade civil pelos meios formais, como as consultas públicas e as câmaras setoriais. Novamente, o processo fundacional ajuda a entender essa proximidade, com a institucionalização de mecanismos formais por um ministro, Patrus Ananias, que era “uma pessoa da política”. Logo, tinha como característica uma “ausculta” maior com a sociedade civil.

A interação próxima com o ministério não se restringia aos canais formais, não obstante tenha sido este o meio mais citado pelos entrevistados. Além das instâncias de representação dentro do ministério, havia a vocalização de interesses em visitas públicas oficiais, de críticas nos meios de comunicação e mediante mobilização social. Muitas vezes, havia questionamentos quanto aos atrasos do governo e à qualidade de entrega das políticas públicas. Os movimentos sociais indicavam, ainda que com menor sucesso, possíveis nomeados para o MDS, a fim de influenciar os debates e as iniciativas do governo: “Por exemplo, existia uma divergência entre a Concrab, o MST e a Fetraf em termos de prioridade no Plano Safra.¹¹ Os movimentos vão querer

11. O Plano Safra é um programa do governo federal constituído com a finalidade de fornecer recursos para o financiamento da atividade agrícola no país.

TEXTO para DISCUSSÃO

ter alguém lá [no ministério] que vai dialogar com a Conab [Companhia Nacional de Abastecimento] para tentar uma política de estoque diferente” (Entrevistado, 04:08).

As atividades desenvolvidas no MDS contam ainda com interlocução com outros órgãos do governo federal, muito em função de a principal política pública do ministério, o PBF, ter um funcionamento baseado em condicionalidades. As condicionalidades são tipicamente um requisito para o uso de serviços públicos como saúde e educação (Fiszbein e Schady, 2009). Atualmente, o PBF condiciona o benefício à vacinação e ao acompanhamento nutricional de crianças menores de 7 anos, ao pré-natal das gestantes e à frequência escolar mensal mínima de crianças e adolescentes. Durante o período estudado, o PBF foi uma política prioritária do ministério, o que sujeitava o MDS a uma maior fiscalização por parte da Presidência, da Casa Civil e do Ministério do Planejamento.

O nível de articulação com outros ministérios depende das preferências administrativas do governo, da agenda presidencial: “se é prioridade do governo, a presidência vai colocar todo o seu capital político para fazer as coisas acontecerem. Se não for prioridade, eles deixam o ministério tocar [as políticas públicas de forma mais independente]” (Entrevistado, 04:09). Nas atividades prioritárias, havia maior controle do Palácio do Planalto, com reuniões regulares com ministros e secretários das pastas de monitoramento – o Ministério do Planejamento e a Casa Civil –, que acompanhavam e cobravam resultados.

Além dos órgãos de fiscalização, o MDS mantém relação próxima, embora nem sempre harmônica, com uma série de órgãos superiores, mas sobretudo com os ministérios da Saúde e da Educação. O vínculo é sustentado de forma perene, em virtude da necessidade da troca de informações acerca das condicionalidades descritas. Com o Ministério da Saúde, a interlocução tem como objetivo a coleta de informações sobre o registro de óbitos, de gestantes, crianças que precisam de acompanhamento de exames de pré-natal e de saúde vacinal. Por seu turno, o Ministério da Educação fornece os dados de matrícula e presença dos alunos. Outras pastas citadas foram o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), cuja interface era necessária à geração de trabalho e renda, bem como de oferta de qualificação, e o Ministério da Fazenda, que precisa garantir que os bancos operem taxas de microcrédito condizentes com as políticas do MDS.

Nesse intercâmbio entre os ministérios, os órgãos tentam influenciar o andamento de determinadas políticas públicas e chamar a atenção da Presidência para que a agenda interministerial flua de maneira mais eficiente. O “prestígio” construído com o tempo favorece uma alocação orçamentária mais favorável por parte do Executivo, que tem a “chave do cofre” das contas públicas. Ou seja, a eficiência na produção das

políticas é premiada com uma possível interferência de um ministério sobre seus congêneres, com uma maior transferência de recursos vindos da Presidência e o destaque da agenda elaborada na pasta.

Eu acho que algumas áreas do governo acabam produzindo o que eu chamo de um excedente social, que é mais ou menos o seguinte: elas conseguem concentrar muito prestígio social. Conseguem concentrar também uma alocação orçamentária mais favorável. E acabam tendo muita desenvoltura dentro do governo para opinar sobre outras políticas, na medida em que há reconhecimento da competência técnica agregada naquela área. Então ela não só dá conta de responder aos problemas de sua agenda, mas também dá conta de opinar sobre outras áreas. Isso aconteceu com o MDS porque todos os temas que eram referentes aos pobres viraram nossas competências. [...] Então esse capital político que as áreas acumulam as torna influentes para além de seus territórios. E os ministérios podem usar isso para fortalecer suas posições, influenciando as outras áreas (Entrevistado, 07:11).

A história do MDS destaca sua capacidade de integrar diversos movimentos sociais e setores, estabelecendo uma gestão colaborativa na formulação de políticas públicas. Essa abordagem promoveu a estabilidade nas chefias e favoreceu o diálogo interno entre secretarias heterogêneas, com ministros agindo como moderadores das disputas internas. A relação do MDS com movimentos sociais e outros órgãos governamentais, como Saúde e Educação, foi crucial para a implementação de programas como o PBF, demonstrando a importância de conexões interministeriais na execução de políticas públicas. Estas interações, mediadas por órgãos superiores e pela Presidência, asseguraram o cumprimento das condicionalidades essenciais para o funcionamento eficaz da política. Em contextos de priorização setorial, o intercâmbio entre ministérios foi vital para a alocação de recursos e para garantir que agendas ministeriais fluíssem de forma eficiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto para discussão analisou a estrutura interna MDS e suas relações com outros atores sociais e governamentais no período de 2004 a 2018. A pesquisa, que combinou dados quantitativos e qualitativos, revelou uma série de características importantes sobre a pasta, destacando sua heterogeneidade ministerial e a gestão colegiada como elementos centrais para a compreensão de sua dinâmica interna.

A pesquisa demonstra que a heterogeneidade do MDS se manifesta em diversos aspectos, a exemplo da multiplicidade de atribuições e tradições socioassistenciais distintas, refletidas em sua estrutura interna, com a presença de secretarias finalísticas

com diferentes áreas de atuação, como combate à pobreza, assistência social, segurança alimentar, entre outras.

Essa diversidade interna, composta por atores com diferentes formações e experiências profissionais, provenientes de diferentes setores, como o serviço público, a academia e os movimentos sociais, contribuiu para a construção de um sistema de gestão colegiada, no qual as decisões são tomadas de forma compartilhada entre os diferentes grupos de interesse.

O estudo também evidenciou a influência do PT na composição da alta burocracia do ministério. Durante o período analisado, o PT foi o partido majoritário na pasta, o que se refletiu na nomeação de filiados e simpatizantes para cargos de alto escalão. No entanto, a pesquisa ressalta que a nomeação para cargos no MDS não se baseou exclusivamente em critérios partidários, mas considerou também a *expertise* técnica e a confiança pessoal nos indicados.

A análise da estabilidade e da transição para o governo Temer revelou que o MDS passou por um processo de mudança gradual em sua composição e prioridades. A estabilidade observada durante os governos petistas foi impactada pela crise política que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, levando a uma maior rotatividade nos cargos de alto escalão e a uma mudança no perfil dos nomeados.

Por fim, o estudo examinou a complexa interação do MDS com movimentos sociais e outros ministérios. A pasta se destaca por sua capacidade de dialogar com diferentes setores da sociedade civil, incorporando suas demandas e perspectivas na formulação e implementação de políticas públicas, utilizando canais formais, como conselhos e comissões, bem como meios informais de interlocução. A pesquisa ressalta, ainda, o papel fundamental dos servidores de carreira na manutenção das políticas do MDS, especialmente durante o período de transição governamental, atuando como pontes entre diferentes gestões e garantindo a continuidade de programas importantes, como o PBF.

REFERÊNCIAS

ALBRECHT, N. Distribution of public offices, political context, and Brazilian presidentialism: an institutional analysis of the discretionary system. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 828-856, set.-dez. 2022.

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406-433, maio 1995.

BATISTA, M. Bureaucracy and policymaking: evidence from a choice-based conjoint analysis. **Research Politics**, v. 10, n. 3, jul. 2023.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 1, p. 1-34, 2021.

BERSCH, K.; LOPEZ, F.; TAYLOR, M. Patronage and presidential coalition formation. **Political Research Quarterly**, v. 76, n. 2, p. 508-523, jun. 2023.

BERSCH, K.; LOTTA, G. Political control and bureaucratic resistance: the case of environmental agencies in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 66, n. 1, p. 27-50, 2023.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; Taylor, 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, jan. 2017.

BRINCKMAN, S. Unstructured and semi-structured interviewing. In: LEAVY, P. (ed.). **The Oxford handbook of qualitative research**. Nova York: Oxford University Press, 2014. p. 277-299.

CASTRO, J.; MODESTO, L. (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. 341 p.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. 308 p.

COHEN, N.; ARIELI, T. Field research in conflict environments: methodological challenges and snowball sampling. **Journal of Peace Research**, v. 48, n. 4, p. 423-435, jul. 2011.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F.; GONELLI, V. M. M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPOLLO, T.; NERI, M. C. (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 47-64.

CROSS, M. K.D. Rethinking epistemic communities twenty years later. **Review of international studies**, v. 39, n. 1, p. 137-160, 2013.

CRUZ, T. M. E. **Caracterização e análise do processo orçamentário do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Tese (Doutorado) – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

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

D'ARAÚJO, M. C. **Os ministros da Nova República**: notas para entender a democratização do Poder Executivo. Brasília: FGV, maio 2009. (Texto para Discussão, n. 60).

FERRAREZI, E. (org.). **Sagi**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: MDS, 2016. 319 p.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. R. Conditional cash transfers: reducing present and future poverty. Washington: World Bank Publications, 2009.

HENNINK, M. M.; KAISER, B. N. Saturation in qualitative research. *In*: ATKINSON, P. et al. (ed.). **Sage Research Methods Foundations**. Londres: Sage, 2019.

HUNTER, W.; SUGIYAMA, N. B. Transforming subjects into citizens: insights from Brazil's Bolsa Família. **Perspectives on Politics**, v. 12, n. 4, p. 829-845, 2014.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

JANNUZZI, P. de M. Estatísticas e políticas públicas orientadas por evidências no Brasil: caso das políticas de desenvolvimento social nos anos 2000. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 37-54, jan.-jun. 2019.

LAMEIRÃO, C. O controle presidencial sobre as nomeações para a alta burocracia federal: as regras formais de provimento e o papel da Casa Civil (2003-2019). **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 43, p. 1-38, 2024.

LÖBLOVÁ, O. Epistemic communities and experts in health policy-making. **European Journal Of Public Health**, v. 28, suplemento 3, p. 7-10, 2018.

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

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 2, p. 1-29, 2022.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. (ed.). **Building democratic institutions**: party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995. v. 277.

PAIVA, A. R.; LOBATO, L. de V. C. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 157-181, 2011.

PARANHOS, R. et al. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 42, p. 384-411, maio-ago. 2016.

POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2012. (Texto para Discussão, n. 1741).

RAFFLER, P. Does political oversight of the bureaucracy increase accountability? Field experimental evidence from a dominant party regime. **American Political Science Review**, v. 116, n. 4, p. 1443-1459, nov. 2022.

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, jun. 2011.

RIBEIRO, P. An amphibian party? Organisational change and adaptation in the Brazilian Workers' Party, 1980-2012. **Journal of Latin American Studies**, v. 46, n. 1, p. 87-119, 2014.

RICH, J. A. J. Outsourcing Bureaucracy to Evade Accountability: how public servants build shadow state capacity. **American Political Science Review**, v. 117, n. 3, p. 835-850, 2023.

SCHERLIS, G. Political appointments and party organization in Argentina: building parties as governmental networks. *In*: CONGRESSO MUNDIAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 21., 2009, Santiago. **Anais [...]**. Santiago: IPSA, 2009.

TORAL, G. How patronage delivers: political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil. **American Journal of Political Science**, v. 68, n. 2, p. 797-815, 2024.

WEBER, M. **On charisma and institution building**: selected writings. Chicago: University of Chicago Press, 1968.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. **Organizing Leviathan**: politicians, bureaucrats, and the making of good government. Nova York: Cambridge University Press, 2017.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. 1 ed. Berkeley: University of California Press, 1994. v. 25, 256 p.

LEAVY, P. (ed.). **The Oxford handbook of qualitative research**. Nova York: Oxford University Press, 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenador

Aeromilson Trajano de Mesquita

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisora Sênior

Alice Souza Lopes

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Ada Brígida Barbosa Rocha (estagiária)

Eduarda Silva de Souza dos Santos (estagiária)

Diagramadores / Web Designers

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO