

# Policy-making ou recompensas? Nomeações políticas nos governos municipais brasileiros

André Marengo <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Laboratório de Pesquisas Aplicadas Gov. Munic, Porto Alegre / RS – Brasil

O Brasil possui 5.570 municípios e em cada um deles governos eleitos dispõem de um estoque de cargos em comissão disponíveis para nomeação discricionária. É possível observar variações nas estratégias políticas adotadas para essas indicações? Os principais achados deste trabalho permitidos através do uso de estatística descritiva e inferencial foram (1) identificação de diferentes estratégias de nomeação política entre recompensa (escopo elevado/escolaridade baixa) e *policy-making* (escopo reduzido/escolaridade alta) (2) robusta relação entre IDH e nomeações políticas com perfil de *policy-making* inferindo menores custos de coordenação e assimetrias informacionais para principais/eleitores e, (3) variáveis partidárias e de competição eleitoral apresentaram resultados modestos como candidatas a explicar a adoção de estratégias de recompensa, da mesma forma que estratégias de recompensa – maior proporção de CCs e menor escolaridade destes – não afetaram as razões de chance de incumbentes nas eleições municipais seguintes.

**Palavras-chave:** *policy*; recompensas; nomeações; governos; municípios.

## ¿Hacer políticas o recompensas? Nombramientos políticos en los gobiernos municipales brasileños

Brasil tiene 5.570 municipios y en cada uno de ellos los gobiernos elegidos electos tienen un stock de puestos en comisión disponibles para su nombramiento discrecional. ¿Es posible observar variaciones en las estrategias políticas adoptadas para estas candidaturas? Los principales hallazgos de este trabajo obtenidos mediante el uso de estadísticas descriptivas e inferenciales fueron (1) identificación de diferentes estrategias de nombramiento político entre recompensa (alcance alto/educación baja) y formulación de políticas (alcance reducido/educación alta); (2) relación sólida entre el IDH y los nombramientos políticos con un perfil de hacedor de políticas que infiere menores costos de coordinación y asimetrías de información para los principales/votantes y, (3) las variables de competencia electoral y partidaria mostraron resultados modestos como candidatas para explicar la adopción de estrategias de recompensa, de la misma manera que las estrategias de recompensa -mayor proporción de CC y menor escolaridad de estos- no afectaron las razones de probabilidad de los titulares en las siguientes elecciones municipales.

**Palabras clave:** políticas públicas; recompensas; nombramientos; gobiernos; municipios.

## Policy-making or rewards: political appointments in Brazilian municipal governments

Brazil has 5,570 municipalities, and each local government has a stock of appointed positions. This study adopted descriptive and inferential statistics to observe the variations in the political strategies adopted when filling these positions. The research identified (1) different political appointment strategies, from those based on reward (high scope/low education level) to strategies based on policy-making (reduced scope/high education level), (2) a robust relationship between HDI and political appointments with a policy-making profile inferring lower coordination costs and informational asymmetries for principals/voters, and (3) party and electoral competition variables showed modest results as potential explanatory factors to adopting reward-based strategies. Also, the adoption of reward-based strategies – cases where municipalities' employees presented a higher proportion of appointees with lower education levels – did not affect the odds ratios of incumbents in the next municipal elections.

**Keywords:** policy; rewards; appointments; governments; municipalities.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220182>

ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 05 jun. 2022 e aceito em 19 dez. 2022.

**Editora-chefe:**

Alketa Peci (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

**Editor adjunto:**

Sandro Cabral (Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo / SP – Brasil) 

**Pareceristas:**

Sérgio Praça (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) 

Tiago Wickstrom Alves (Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Leopoldo / RS – Brasil) 

**Relatório de revisão por pares:** o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui 5.570 municípios e, em cada um deles, governos eleitos dispõem de um estoque de cargos em comissão disponíveis para nomeação discricionária. É possível observar variações nas estratégias políticas para essas indicações? Podem-se registrar variações significativas entre municípios no que diz respeito à proporção e escolaridade dos ocupantes de cargos em comissão? Que fatores podem contribuir para explicar a adoção de estratégias orientadas para obter maior eficiência na oferta de políticas públicas ou para recompensar aliados e apoio político?

O tratamento mais convencional encontrado na literatura costuma reduzir nomeações políticas à patronagem, partilha de cargos públicos e ineficiência administrativa (Grindle, 2012). Contudo, governos representativos equacionaram problemas de delegação com a implementação de preferências sobre gasto público, por meio da nomeação de quadros políticos para cargos de alto escalão governamental (Rouban, 2001). Compreender a relevância e as implicações da “politização” do serviço público requer tratamento analítico mais refinado, que não considere ocupantes de cargos de livre nomeação um conjunto homogêneo, mas leve em consideração a proporção desses postos na administração pública e a capacitação de seus ocupantes.

No que fiz respeito ao Governo Federal, existem trabalhos que procuram analisar os cargos de confiança considerando seu recrutamento, filiação partidária e rotatividade (Lopez, 2015; Lopez & Moreira, 2019; Lopez & T. Silva, 2019). Lacuna reside ainda em investigações sobre as nomeações políticas em governos subnacionais. Este trabalho segue essa direção e visa contribuir com a análise da escala e da capacidade dos nomeados para cargos de confiança em municípios brasileiros.

Para tentar dar conta desse objetivo, o texto está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a primeira seção revisita a literatura nacional e internacional, que aborda nomeações políticas, buscando, sobretudo, distinguir as diferentes categorias analíticas empregadas nesse esforço, terminando por explicitar as hipóteses da pesquisa. A segunda seção apresenta os indicadores, as fontes e os procedimentos analíticos adotados. A terceira seção expõe os resultados, com base no emprego de estatística descritiva e inferencial. Finalmente, a conclusão busca destacar as contribuições deste estudo para o tema.

## 2. POLITIZAÇÃO, NOMEAÇÕES POLÍTICAS E PATRONAGEM

Governos representativos são desafiados pelo *trade-off* entre ser responsivos a preferências majoritárias do eleitorado e promover a efetividade na oferta de bens públicos. Partidos políticos e burocracias governamentais foram as respostas construídas para equacionar esse desafio. Os eleitores delegam prerrogativas para que os políticos implementem suas preferências e estes transferem responsabilidades para burocratas na execução de programas e serviços públicos. Nas democracias tais como são, esse processo possui zonas de sombra constituídas por custos de coordenação elevados – na conta dos *principais* desses processos –, oferta oligopólica e assimetria de informações em favor dos respectivos agentes. Há ampla literatura tanto sobre perdas de delegação no circuito eleitores/políticos (Manin, 1995; Przeworski, Stokes, & Manin, 1999) quanto na relação políticos/burocratas (Fiorina, 1981; McCubbins & Schwartz, 1984; McCubbins, Weingast, & Noll, 1989; Moe, 1989; Weingast, 1984).

Como limitar a discricionariedade de burocracias profissionais, submetendo-as a preferências ditadas pela competição política e eleitoral, constituiu um *puzzle* na agenda de estudos comparados sobre instituições políticas ao longo do último século. Para Weber (1984), seu equacionamento

residiria em cadeias hierárquicas bem estabelecidas e normas escritas e exaustivas como protocolos a submeter as decisões de funcionários públicos.

O otimismo weberiano não cativou autores filiados à teoria da escolha pública, para os quais o poder de burocratas conduziria, inexoravelmente, à satisfação do autointeresse e carreiras de funcionários (Tullock, 1965), ineficiência e captura (Downs, 1967) e maximização do orçamento de agências públicas (Niskanen, 1971). Mais recentemente, a *New Public Management* replicou o ceticismo em doses mais moderadas, sugerindo modelos mais flexíveis de recrutamento e carreiras públicas, além da substituição de controles *ex ante* por *ex post*, sob a forma de avaliações de desempenho (J. Denhardt & R. Denhardt, 2007; Ferraz, 2020).

A estratégia de politização da administração (Rouban, 2001) representou uma alternativa para equacionar problemas decorrentes da discricionariedade de funcionários não submetidos ao sufrágio e a mandatos temporários. Embora em escala muito mais reduzida em relação ao *spoil system* do século XIX, ao borrar as rígidas fronteiras entre política e administração projetadas por Weber (1984) e Woodrow Wilson (1955), a nomeação de postos no alto escalão da administração pública disponibilizou recurso aos políticos para reestabelecer cadeias de comando hierárquicas no *civil service* contemporâneo. Partidos nas poliarquias contemporâneas não desenvolveram atributos isomórficos, terminando por distinguir-se como *vote-seekers*, *policy-seekers* ou *office-seekers* (Muller & Strom, 1999). Entretanto, mesmo quando orientados pela maximização de controle sobre nomeações políticas, seria possível diferenciar as estratégias intrínsecas das instrumentais, estas voltadas à ocupação de postos com vistas a ampliar sua influência na formulação de políticas públicas (Budge & Laver, 1986).

A prática da patronagem possui longa história nos estudos sobre política comparada (Bearfield, 2009; Doherty, Lewis, & Limbocker, 2019; Bach, Hammerschmid, & Löfflerl, 2020). Sob as lentes da teoria da modernização, patronagem foi relacionada com subdesenvolvimento social, econômico e político e com categorias como clientelismo, *pork barrel* e corrupção (Eisenstadt & Roniger, 1980; Scott, 1969; Weingrod, 1968). Representaria ainda resíduos de sociedades tradicionais, anacronismo condenado a ser deslocado por modernos partidos de massa dotados de programas ideológicos e assentados em clivagens de classe, religiosas ou territoriais (Neumann, 1956) em contraposição a incentivos individuais ofertados por organizações baseadas em patronagem (Shefter, 1977). Igualmente frequente é o uso intercambiável das categorias analíticas patronagem, clientelismo e *pork barrel* (Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Perspectiva distinta pode ser localizada em Kopecky et al. (2016), Kopecky e Mair (2011) e Kopecky e Scherlis (2008). Aqui é possível encontrar esforço para dissecar o conceito e distingui-lo entre particularismos supostamente anacrônicos pela modernização: diferente de clientelismo (alocação seletiva de recursos públicos), de *pork barrel* (alocação de fundos governamentais para *constituencies* específicas) e de corrupção (uso ilegal de recursos públicos para ganhos privados), patronagem deveria ser considerada *power of parties to appoint people to positions in public and semi-public life* (Kopecky & Mair, 2011, p. 3).

Preocupação similar em delimitar o fenômeno da politização do serviço público pode ser observada em Lopez e T. Silva (2019). No entanto, para os autores, as escolhas discricionárias são concebidas como *politização*; discricionariedade baseada em filiação partidária equivaleria a *partidarismo* e, finalmente, escolhas discricionárias em troca de sinecuras corresponderiam a patronagem.

Entretanto, mesmo *politização* não parece constituir conceito singelo e autoexplicável. Nesse sentido, Rouban (2001) indica que o conceito pode aludir a três fenômenos distintos: i) participação

de servidores públicos na tomada de decisões; ii) engajamento político de funcionários públicos e iii) controle partidário de nomeações para postos públicos. Considerando apenas a última possibilidade, é preciso ainda distinguir politização como controle partidário sobre a administração e oferta de políticas públicas de seu emprego como recurso para recompensar lealdades políticas (Rouban, 2003).

Em direção convergente, encontra-se a distinção proposta por Kopecky e Scherlis (2008, p. 362) para as motivações de nomeações políticas como **controle** sobre políticas públicas ou **recompensa** para seguidores, além da proporção de nomeações políticas na administração pública. Em busca de nuances do fenômeno, Meyer-Sahling e Veen (2012) distinguem politização partidária e inserida, essa última caracterizada por nomeações baseadas em servidores de carreira.

Nomeações políticas têm sido analisadas, principalmente, em investigações nacionais sobre agências federais (Abbers & Oliveira, 2015; Albrecht, 2021; Batista & Lopez, 2021; Lima, 2018; Lopez & Moreira, 2022; Lopez & Praça, 2015; Lopez & T. Silva, 2019; Olivieri, 2007; Palotti & Cavalcante, 2018). Lopez e Praça (2015) identificaram padrões nas indicações para o alto escalão da burocracia federal brasileira: ilhas de excelência em paralelo com maior influência partidária em áreas responsáveis por políticas sociais e infraestrutura, bem como ordenação de despesas, regulação e direção de estatais; quanto mais elevado o posto, mais centralizada a decisão de escolha; preservação de critérios regionais na ocupação dos cargos. Santos (2009) comparou cargos de livre nomeação no Brasil e nos Estados Unidos.

Se estudos sobre nomeações discricionárias para postos na administração federal incrementaram o conhecimento sobre sua dinâmica, investigações sobre esse fenômeno em governos subnacionais no Brasil ainda são mais rarefeitos. Nesse sentido, Borges (2010) e Gomes, Lacerda, e A. Silva (2020) ofereceram achados sobre nomeações políticas em governos estaduais. Marin (2016) observou a complexidade na implementação de programas de gestão por resultados nas administrações municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro e a necessidade de se considerar as dimensões de desempenho, governança e política. Avellaneda e Gomes (2017) avaliaram os efeitos da capacidade gerencial de prefeitos (escolaridade e experiência pública) sobre o desempenho medido pela arrecadação de IPTU. Os resultados mostraram baixo poder explicativo de atributos individuais de prefeitos e maior potencial de fatores políticos, como apoio na Câmara Municipal e ciclos eleitorais, o que parece indicar a relevância de nomeações políticas como recurso para a execução de preferências governamentais locais. Embora com foco em clientelismo e com o uso das categorias “legislador”, “captador” e “assistencialista”, os achados de Lopez e Almeida (2017) revelaram que a probabilidade de que vereadores priorizem o atendimento de demandas particulares aumenta com a competição eleitoral, mas diminui em municípios grandes e quanto maior for a volatilidade eleitoral. Cardoso e Marengo (2020) apresentaram achados sobre as relações entre nomeações políticas e desempenho municipal, indicando a necessidade de desenvolver recorte para melhor capturar esses nexos. Diversos trabalhos já consideraram escolaridade como uma das dimensões para explicar a capacidade estatal municipal (Batista, 2015; Batista, Rocha, & Santos, 2020; Cardoso & Marengo, 2019; Marengo, 2017; Marengo & Strohschoen, 2018; Marengo, Stroesch, & Joner, 2017).

Nesse ponto, o desafio consiste em buscar uma modelagem analítica capaz de desvendar a adoção de diferentes estratégias no uso do recurso de nomeações políticas. De um lado, pode-se conectar o *politician's dilemma*, de Barbara Geddes (1994), que defende que políticas públicas potencialmente capazes de produzir desenvolvimento econômico e qualidade de serviços públicos constituiriam bens públicos dotados de elevadas taxas de desconto futuro, uma vez que seus efeitos obtidos a médio e

longo prazos contrastam com a instabilidade política e ciclos eleitorais curtos que podem ameaçar a continuidade de carreiras políticas. Nesse contexto, seria mais seguro para certos políticos a busca de recompensas de curto prazo obtidas por meio da patronagem:

Politicians who might otherwise consider offering reforms as a strategy for attracting support will not be able to afford the cost in lost political resources as long as they compete with others able to use such resources in the struggle for votes. This is the politician's dilemma. A politician might in some circumstances, however, be willing to give up this resource if everyone else were also willing (Geddes, 1994, p. 42).

Assim, embora uma escolha por maximizar a eficiência na entrega de políticas públicas, por meio de um serviço público meritocrático, pudesse constituir a escolha ótima para políticos eleitos, a desvantagem em uma competição em que a patronagem constitui moeda relevante incentivaria estratégias orientadas pelo equilíbrio em torno do *spoil system*. O que pode ser transposto para a matriz da teoria dos jogos:

#### QUADRO 1 O DILEMA DOS POLÍTICOS – RECOMPENSAS OU POLÍTICAS

		B	
		Recompensas	Políticas
A	Recompensas	1,1	-1,1
	Políticas	1,-1	2,2

Fonte: Elaborado pelo autor.

A oferta de *políticas* pode representar maiores *pay offs* para políticos quando constitui a escolha estratégica para ambos, mas a pior quando é adotada de modo unilateral. De outro modo, a decisão por *recompensa* deverá constituir a melhor resposta para todos os jogadores, independentemente da escolha dos demais, gerando um equilíbrio de Nash em torno do *spoil system*.

Assim, quanto mais desigual a distribuição de postos governamentais, mais provável seria a resiliência da patronagem. Ao mesmo tempo, Geddes (1994) concentra suas fichas na suposição de que a incerteza promovida pela competição eleitoral e alternância governamental representaria as disjuntivas para explicar as preferências por estratégias de *policy-making*: maior competição/alternância equivaleria a maior risco político e preferência por escolhas subótimas, priorizando *pay offs* menos generosos, mas com menos risco de entregar os recursos de *spoil* para o adversário. O ponto cego parece residir na função ambígua exercida por maior competição: cooperação em torno da escolha subótima ou decisão por minimizar o risco – independentemente da estratégia rival –, promovendo *spoil*?

Um segundo problema no modelo de Geddes (1994) envolve a exclusividade atribuída para o lado da oferta política. Aqui, o ponto cego dessa equação parece localizar-se na ausência de um termo

relacionado com o potencial de eleitores em monitorar a oferta de serviços públicos e condicionar escolhas que maximizem as políticas públicas. Trata-se de considerar uma racionalidade contextual ou, nos termos de Falleti e Lynch, “the same mechanism operating in different contexts may lead to different outcomes” (Falleti & Lynch, 2009, p. 1151).

Diversos trabalhos têm examinado a atuação de *patrulhas policiais* como mecanismos de fiscalização de governos municipais (Batista et al., 2020; Campos, Castelar, & Soares, 2018; Grangeia, Carvalhães, & Coelho, 2021; Olivieri, Martinelli, Massucatto, & C. Silva, 2018). Ângulo menos escrutinado consiste na identificação dos *alarmes de incêndio* como indutores das preferências a serem seguidas por representantes eleitos.

Nessa direção, inferência causal alternativa pode ser encontrada em Cortazar, Lafuente, e Sanginés (2014). Nesse caso, um fator que influencia a escolha de nomeações políticas residiria em custos de coordenação social de potenciais beneficiários por ganhos na qualidade na oferta de bens públicos. Enquanto estes possuem custo elevado para coordenar sua ação, em decorrência de N elevado e assimetria de informações, as elites políticas dispõem de menores custos para a ação coletiva e o exercício do poder de veto político a mudanças.

Aqui não parece ser demasiada heterodoxia recorrer a ferramentas legadas pela teoria da modernização: uma ordem social pluralista (Dahl, 1997, p. 86), traduzida em desenvolvimento social, urbanização e escolarização, potencializa os recursos de monitoramento de representantes por eleitores, ao mesmo tempo que porte populacional, desenvolvimento social e menores níveis de desigualdade devem reduzir o valor relativo do *credit claiming* (Mayhew, 1974) na disputa eleitoral.

A perspectiva analítica adotada neste trabalho, por um lado, acompanha Kopeky e Scherlis (2008) e Rouban (2003), delimitando patronagem a nomeações políticas discricionárias, da mesma forma que procura distinguir, analiticamente, entre estratégias de eficiência e controle de políticas públicas ou recompensa para seguidores como elementos norteadores de distintas orientações partidárias. Além disso, como salientam Kopeky e Scherlis (2008), é preciso mensurar o escopo das nomeações políticas, a fim de inferir utilidades partidárias distintas conforme a extensão do uso de indicações políticas discricionárias. Paralelamente, considera que devem-se buscar elementos para explicar as distintas estratégias adotadas mais nos fatores responsáveis por reduzir os custos de coordenação e assimetria de informações em favor de eleitores do que na ambígua influência da competição eleitoral sobre o processo.

Dessa forma, são extraídas as seguintes hipóteses:

## QUADRO 2 HIPÓTESES DA PESQUISA

Hipóteses	Variáveis	Testes
H <sup>1</sup> : Estratégias partidárias de nomeações políticas não são homogêneas, distinguindo-se conforme a proporção e a escolaridade dos indicados.	Proporção de CCs em relação ao total de servidores na administração direta municipal e a escolaridade dos nomeados para cargos em comissão.	Estatística descritiva.

Continua

Hipóteses	Variáveis	Testes
H <sup>2</sup> : Competição partidária produz efeitos ambíguos nas estratégias de nomeação política municipais.	Variáveis independentes: partido, ideologia, alinhamento com governos federal e estadual, competição eleitoral, <i>incumbency</i> . Variáveis dependentes: <i>dummies</i> para <i>policy-making</i> (alta escolaridade/reduzida proporção) e <i>recompensa</i> (baixa escolaridade/proporção ampliada).	Estatística inferencial (correlações e regressão logística).
H <sup>3</sup> : Fatores que potencializam o monitoramento de políticos por eleitores condicionam escolhas por estratégias de <i>policy-making</i> em detrimento de <i>recompensas</i> .	Variáveis independentes: fatores contextuais (IDH-M, Gini, porte populacional). Variáveis dependentes: <i>dummies</i> para <i>policy-making</i> (alta escolaridade/reduzida proporção) e <i>recompensa</i> (baixa escolaridade/proporção ampliada).	Estatística inferencial (correlações e regressão logística).

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3. MATERIAIS E PROCEDIMENTOS

Neste trabalho, pretende-se lançar luz sobre os cargos de nomeação política discricionária (CCs) na administração municipal brasileira. Nesse sentido, são propósitos desta pesquisa: a) dimensionar a proporção de nomeações políticas; b) distinguir analiticamente nomeações políticas como **controle** de políticas públicas ou **recompensas** para apoiadores e c) identificar os fatores causais para a escolha dessas estratégias.

Os dados e as informações utilizados referentes aos 5.570 municípios brasileiros são provenientes da base Munic/IBGE, além de registros eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A envergadura da tarefa, determinada pelo número e a heterogeneidade de municípios, bem como a complexidade resultante de discernir estratégias, representa dificuldades evidentes.

Seguindo a literatura examinada na seção 1 deste trabalho, optou-se pelo uso de dois indicadores como *proxies* de controle *versus* recompensa: 1) a proporção de CCs em relação ao total de servidores na administração direta municipal e 2) a escolaridade dos nomeados para cargos em comissão.

Considera-se que maior proporção de diploma superior entre CCs e dimensão relativa mais compacta destes deveria indicar seletividade e controle na escolha por gestores qualificados, sugerindo preferência pela entrega de políticas como moeda na disputa eleitoral local. Em contraste, menor proporção de comissionados com ensino superior foi considerada menor valor conferido para perfil e capacitação técnica em favor de lealdades partidárias ou eleitorais. Assim, menor escolaridade na composição de CCs, combinada com proporção mais elevada destes no corpo de funcionários municipal, sugere preferência por maximizar lealdades políticas, por meio da distribuição de cargos e do incremento no estoque de postos à disposição para isso.

Não se desconhece o risco de viés decorrente da oferta local de diplomados em decorrência de fatores demográficos (porte populacional, desenvolvimento, proximidade de instituições universitárias). Esse problema será examinado adiante, por meio de procedimentos analíticos para dimensioná-lo. Relevante e oportuna foi a observação de um dos pareceristas anônimos, sugerindo considerar-se o recrutamento interno (com estatutários) dos nomeados para CCs nos municípios. Entretanto, diferente do existente para o âmbito federal (p. ex., Atlas do Estado Brasileiro, IPEA), a base Munic/IBGE não disponibiliza essa informação. É preciso considerar ainda que, para as

categorias empregadas no texto (*policy-making* e recompensas), a escolaridade importa mais do que o recrutamento interno dos nomeados para CCs.

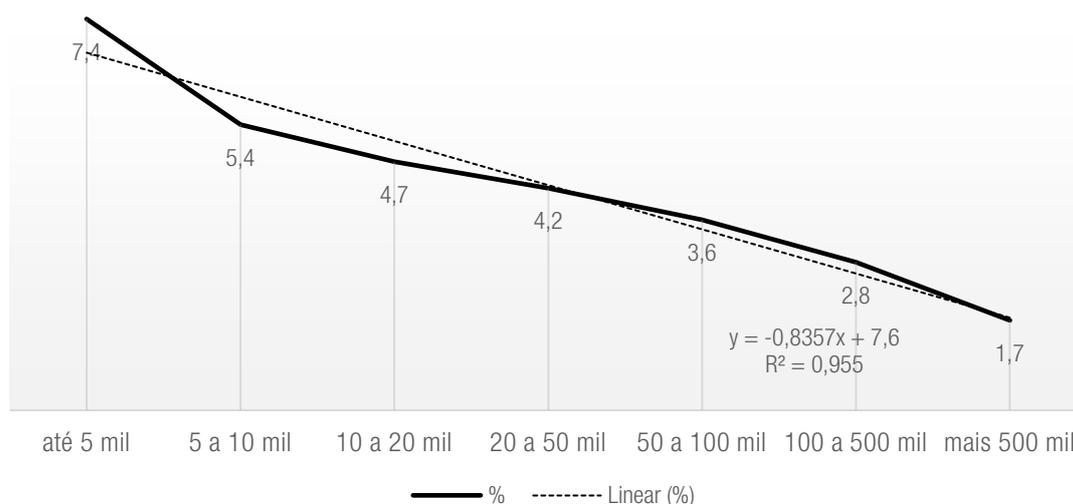
Os procedimentos analíticos seguiram dois passos: inicialmente, por meio de estatística descritiva, foram apresentadas informações sobre dimensão e composição do serviço público, proporção de nomeações políticas e escolaridade de ocupantes de cargos em comissão nos municípios brasileiros. Na sequência, foi empregada estatística inferencial, com o intuito de isolar fatores explicativos para os padrões encontrados, testando a associação entre os modelos *controle* e *recompensa* com variáveis de competição eleitoral (partido; ideologia; alinhamento a governos federal e estadual; competição eleitoral; *incumbency*) e contextuais (porte populacional; IDH-M; índice Gini).

#### 4. RESULTADOS

Conforme dados da pesquisa Munic/IBGE, em 2018, o número de servidores na administração direta dos municípios brasileiros situou-se pouco acima de 6 milhões, representando um crescimento de 198,7% desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que transferiu recursos e responsabilidades para governos municipais (Marenco, 2019). Em um intervalo temporal menor, a variação no contingente de servidores municipais foi de 36,7% entre 2005 e 2018.

Uma primeira observação diz respeito ao número de servidores em relação à população municipal. A classificação adotada corresponde à utilizada pelo IBGE. Os valores médios segundo as diferentes categorias de porte populacional são apresentados no Gráfico 1, abaixo:

**GRÁFICO 1 PROPORÇÃO DE SERVIDORES EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO, SEGUNDO PORTE DO MUNICÍPIO (2018)**



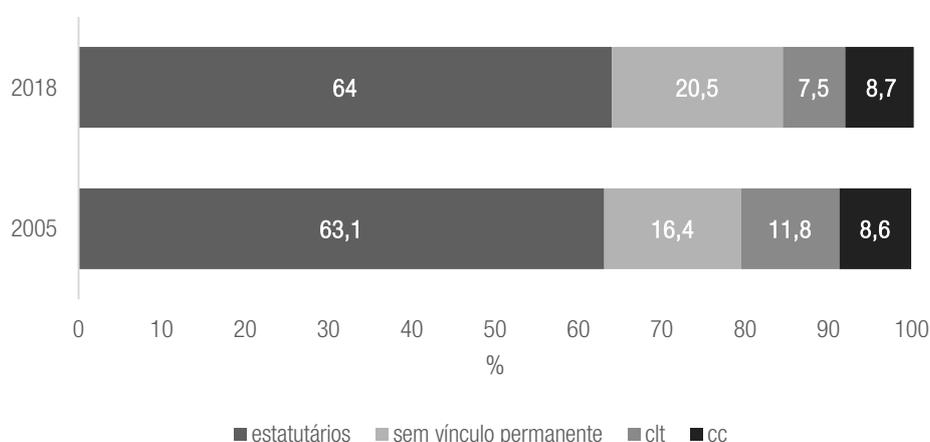
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

Considerando as médias por porte populacional, observa-se uma curva muito próxima à relação linear entre dimensão relativa do serviço público municipal e tamanho do município, mensurada por um  $R^2$ , que equivale a 0,955, sugerindo maior participação relativa de funcionários públicos em pequenos municípios. Essa informação, contudo, pode induzir uma percepção distorcida de suposta homogeneidade interna em cada *cluster* populacional. A dispersão interna de cada *cluster* pode ser medida por seus respectivos desvios padrão: 1,21 (100 a 500 mil) a 2,39 (menos de 5 mil), indicando elevada variabilidade. Da mesma forma, quando os dados são desagregados, considerando-se a correlação entre proporção de servidores públicos e número de habitantes por município, chega-se ao coeficiente Pearson negativo, estatisticamente significativo, mas muito modesto ( $p = -.195$ , sig a 0,01). A relação entre os piores indicadores de desenvolvimento e bem-estar – aqui medidos pelo IDH municipal – e a maior dependência de emprego público também não oferece poder explicativo mais promissor ( $p = -.206$ , sig a 0,01). Ou seja, existe uma propensão a aumento na dimensão do serviço público municipal em cidades menores e menos desenvolvidas, mas trata-se de uma relação fraca, que exige a descoberta de outros fatores com melhor potencial explicativo.

Considerando o regime de contratação, o serviço público em administrações municipais deve ser desagregado em estatutários, celetistas, sem vínculo permanente, cargos em comissão e estagiários. Servidores estatutários (EST) são aqueles contratados sob Regime Jurídico Único, com ingresso condicionado a concurso público e obtenção de estabilidade depois de três anos de exercício do cargo; os celetistas são funcionários contratados pela prefeitura sob regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); sem vínculo permanente (SVP) corresponde a servidores que trabalham por prestação de serviços, sem vínculo empregatício e sem carteira de trabalho assinada, incluindo também autônomos, estagiários, voluntários e cedidos por outras administrações; cargo em comissão (CC) são postos de livre nomeação e exoneração, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que podem ser ocupados tanto por indivíduos sem vínculo com a administração quanto por servidores efetivos e/ou empregados públicos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018).

O Gráfico 2 apresenta a distribuição de vínculos na administração municipal em dois períodos distintos:

**GRÁFICO 2** COMPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, SEGUNDO VÍNCULO, EM PORCENTAGEM (2005 E 2018)

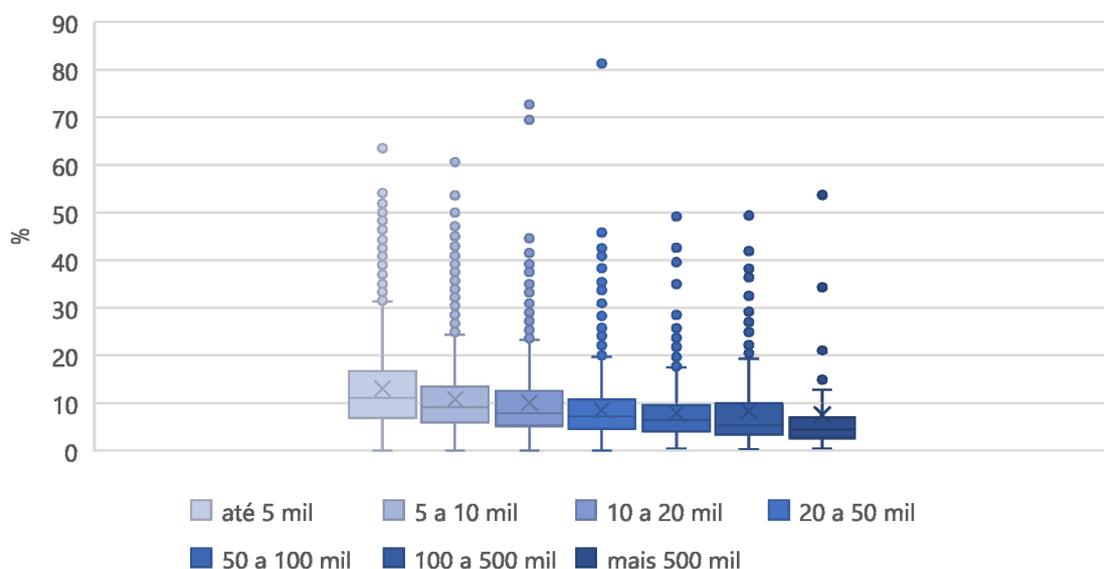


Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

Parece possível destacar, nos dados, uma estabilidade na participação de estatutários e de ocupantes de cargos em comissão. Cerca de três quintos dos servidores públicos das administrações municipais brasileiras ingressaram por meio de concursos públicos e possuem estabilidade no cargo depois de três anos de permanência na função pública. Por outro lado, registra-se uma redução no contingente relativo de servidores sob regime celetista paralela ao aumento da participação de funcionários sem vínculo permanente. É possível que o crescimento da contratação de funcionários sem vínculo permanente tenha sido impulsionado pela maior flexibilidade concedida por esse regime, especialmente diante das demandas e pressões por eficiência do serviço público (Marconi, 2010).

Desagregando-se a informação sobre a proporção de cargos em comissão, segundo o porte populacional dos 5.570 municípios brasileiros, pode-se colher observações sobre discrepâncias em nomeações políticas de acordo com o tamanho dos municípios. O Gráfico 3, abaixo, apresenta essa informação:

**GRÁFICO 3 PROPORÇÃO DE CCS EM RELAÇÃO TOTAL À ADMINISTRAÇÃO DIRETA, SEGUNDO O PORTE POPULACIONAL (2018)**

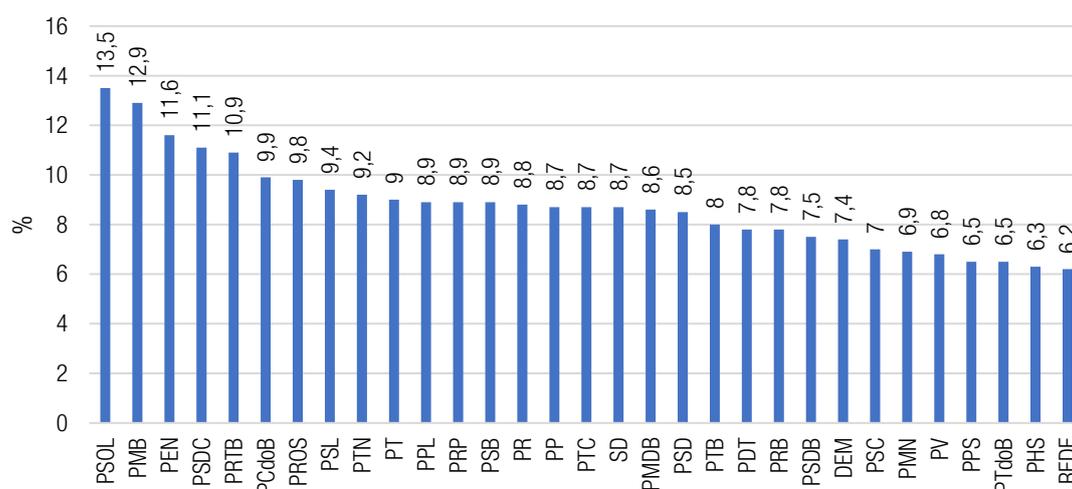


Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

A participação de cargos em comissão no quadro de servidores da administração direta decresce em função do porte populacional municipal: apesar de constituir 11,1% do valor mediano em cidades com até 5 mil habitantes, representam apenas 4,3% em metrópoles com mais de 500 mil habitantes. No entanto, mais uma vez, é preciso cautela com indicadores de tendência central. Como o gráfico de *boxplot* acima sugere, a dispersão em todos os *clusters* populacionais é significativa. O que pode ser mensurado pelo desvio padrão: decrescente em municípios no intervalo entre menos de 5 mil (9,11) até 100 mil habitantes (5,99), voltando a crescer em municípios entre 100 e 500 mil (7,99) e mais de 500 mil habitantes (10,1).

Considerando-se o partido do prefeito eleito em 2016, diferenças significativas podem ser encontradas apenas em micropartidos, nos quais o número reduzido de governos municipais representa uma distorção nas medidas do comportamento central (Gráfico 4, abaixo).

**GRÁFICO 4 PROPORÇÃO DE CCS EM RELAÇÃO TOTAL À ADMINISTRAÇÃO DIRETA, SEGUNDO VALORES PARTIDÁRIOS MEDIANOS (2018)**



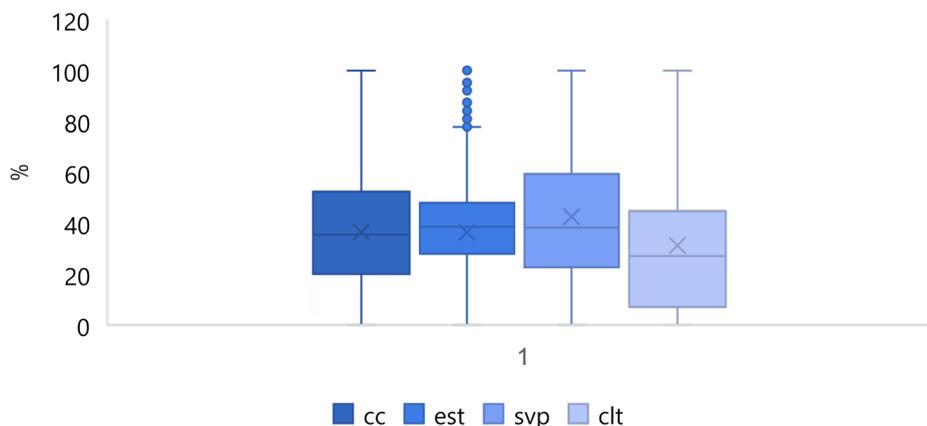
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

Nesse ponto, uma dúvida persiste, se variações na proporção de nomeações políticas corresponderiam a um padrão *path dependent* ou, inversamente, podem ser produto da discricionariedade de cada gestão, de modo que aumentem ou diminuam o estoque de cargos em comissão. Para tentar responder a esse problema, testou-se a correlação medida pelo coeficiente Pearson entre a participação proporcional de cargos em comissão nos anos de 2005, 2008, 2014 e 2018. Os resultados indicam que a associação cresce com a diminuição do intervalo temporal, sendo  $p = .327^{**}$  (2005)  $p = .492^{**}$  (2008) e  $p = .733^{**}$  (2014), todos significativos a 1%.

Comparando a série de dados para 2014 e 2018, observa-se que em 49% dos municípios brasileiros houve um incremento na participação de cargos em comissão em relação ao total de funcionários da administração direta. Infelizmente, a base Munic não oferece esses dados para todos os anos, o que impossibilitou discriminar se o aumento verificou-se no final dos mandatos 2013/16 ou início de 2017/20.

A segunda dimensão relevante para perscrutar estratégias para maximizar a eficiência ou recompensar o apoio político consiste em verificar a participação de quadros com escolaridade superior (graduação e pós-graduação) no contingente dos ocupantes de cargos em comissão nas administrações municipais. Inicialmente, procurou-se comparar os CCs com os demais tipos de vínculo, como estatutários, celetistas e funcionários sem vínculo permanente. O Gráfico 5 reproduz as informações sobre sua distribuição.

### GRÁFICO 5 PROPORÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS COM ESCOLARIDADE SUPERIOR, SEGUNDO VÍNCULO (2018)

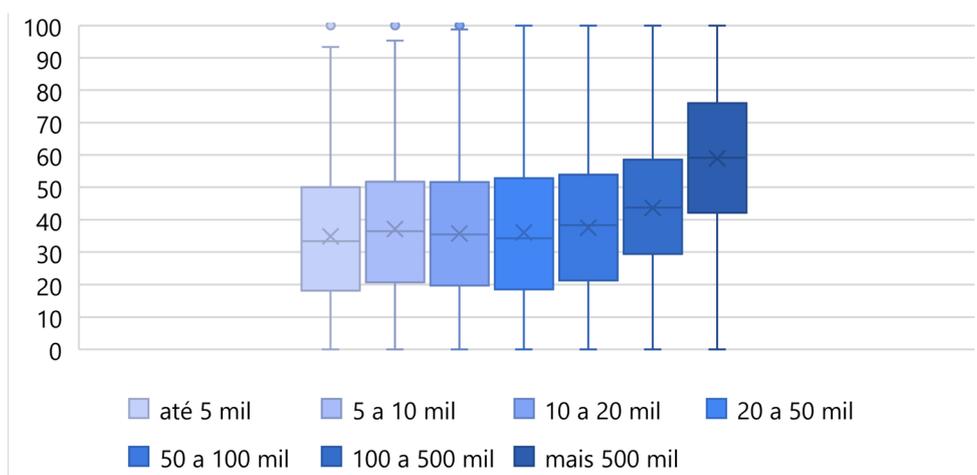


Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

O valor mediano referente ao percentual de ocupantes de cargos em comissão com diploma superior nos governos municipais equivale a 35,5%, abaixo da proporção verificada entre estatutários (38,5%) e sem vínculo (38,3), mas acima dos celetistas (27,1%). A maior discrepância dos últimos pode estar relacionada com fatores etários e seu caráter residual como vínculo. Em paralelo, deve-se considerar a dispersão observada entre os ocupantes de cargos em comissão, com um desvio padrão de 24 e intervalo interquartil equivalente a 32,4.

A variação na participação proporcional de diplomados no ensino superior entre CCs municipais estaria relacionada com o porte populacional? O Gráfico 6 oferece pistas para responder a essa questão, mostrando a distribuição de CCs com ensino superior segundo o tamanho do município.

### GRÁFICO 6 PROPORÇÃO DE ESCOLARIDADE SUPERIOR ENTRE CCS, SEGUNDO O PORTE POPULACIONAL (2018)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

Nos diversos intervalos populacionais até a categoria de municípios com até 100 mil habitantes, há reduzida variação na participação de diplomados no ensino superior que oscila de 34% (menos de 5 mil) a 37,4% (de 50 a 100 mil), embora os respectivos desvios padrão, sempre superiores a 23, revelem acentuada dispersão dentro de cada *cluster*. Incremento mais significativo de CCs com ensino superior verifica-se em municípios de 100 a 500 mil (43,6%) e naqueles com mais de 500 mil habitantes (58,9%). Da mesma forma, os desvios padrão mantêm-se acima de 23, destacando a elevada dispersão, mesmo nessas faixas populacionais.

Na sequência, procurou-se combinar os dois eixos (proporção e escolaridade), em busca de identificar padrões mais nítidos. O Quadro 3, abaixo, combina proporção (reduzida/ampliada) e escolaridade (baixa/alta). As respectivas medianas foram utilizadas como critério de corte para as categorias nas duas dimensões. As distribuições resultantes podem ser verificadas a seguir:

**QUADRO 3 NOMEAÇÕES POLÍTICAS DE GOVERNOS MUNICIPAIS, SEGUNDO PROPORÇÃO E ESCOLARIDADE SUPERIOR, EM PORCENTAGEM (2018)**

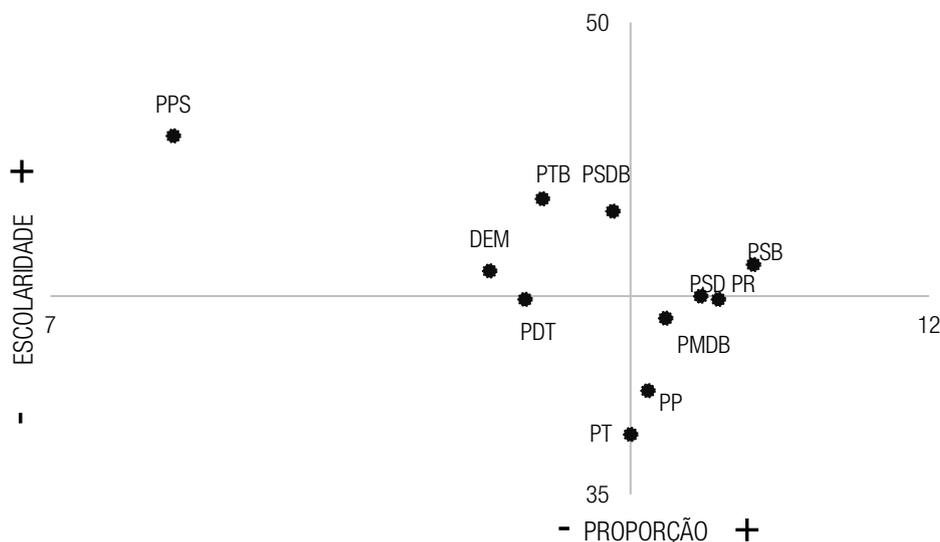
Escolaridade Superior	Proporção	
	Reduzida	Ampliada
Alta	31,1	19,2
Baixa	18,9	30,9

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

Infere-se aqui que nomeações políticas de cargos em comissão orientadas por estratégias, para recompensar apoios eleitorais, correspondam à combinação proporção ampliada/escolaridade baixa, o que indica os municípios com maior proporção de CCs em relação ao quadro de servidores e com menor proporção de escolaridade superior entre os ocupantes de cargos em comissão. Inversamente, alta escolaridade com proporção reduzida pode indicar estratégias que visem maximizar o desempenho na execução de políticas públicas. Juntas, as duas combinações consistentes representam 62% dos municípios brasileiros. Entretanto, em 38,1% dos governos locais observam-se as combinações proporção reduzida/baixa escolaridade ou proporção ampliada/alta escolaridade, sugerindo estratégias mistas ou, ainda, o peso de legados administrativos.

Questão presente na agenda de estudos (Batista, 2013; Brambor & Ceneviva, 2012; Carneiro & Almeida, 2008; Cervi & Borba, 2019; Peixoto & Goulart, 2014) diz respeito a se partidos importam na arena municipal. Assim, o desafio seguinte consistiu em localizar os partidos, segundo as coordenadas de proporção e escolaridade nas nomeações políticas para cargos em comissão nas administrações municipais. O Gráfico 7 procura identificar os padrões partidários na ocupação de cargos políticos. Foram considerados apenas partidos com número de prefeituras igual ou superior a cem:

## GRÁFICO 7 PADRÕES PARTIDÁRIOS DE NOMEAÇÕES POLÍTICAS CONSIDERANDO A ESCOLARIDADE E A PROPORÇÃO (2018)



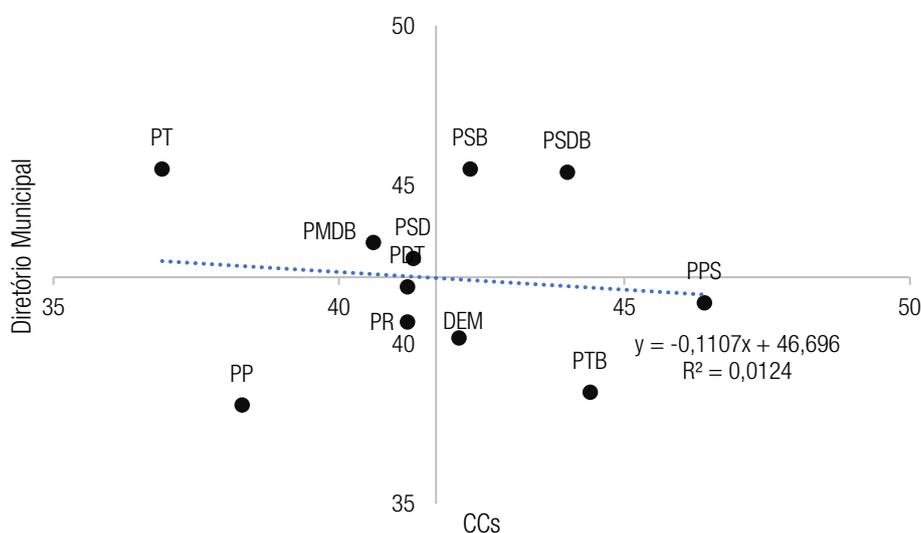
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018).

O resultado desse procedimento revela um quadro contraintuitivo: PPS, DEM, PTB e PSDB situam-se no quadrante que indica predomínio de nomeações mais reduzidas e com maior escolaridade, enquanto o PT apresenta as menores proporções de escolaridade superior entre os ocupantes de cargos em comissão nos governos municipais dirigidos pelo partido, situando-se na mediana da distribuição, no eixo correspondente à proporção de CCs. A baixa escolaridade nos governos petistas corresponde ao padrão encontrado em todas as faixas populacionais, com diploma superior variando de 23,5% (entre 50 e 100 mil habitantes) a 46,3% (5 a 10 mil habitantes).

Finalmente, os governos municipais do PP e do MDB parecem corresponder ao padrão de utilizar cargos para promover recompensas: proporção ampliada/escolaridade superior inferior à mediana.

Cervi e Borba (2019) analisaram o perfil político e social dos dirigentes partidários locais com mandato vigente em 2016 que concorreram a um cargo eletivo nas eleições de 2016, 2014 ou 2012. Os resultados mostraram integrantes de diretórios partidários municipais predominantemente do sexo masculino, com nível de escolaridade médio, idade média de 48 anos e baixa profissionalização política. Cotejar os resultados de Cervi e Borba com as informações sobre escolaridade dos ocupantes de cargos em comissão locais oferece um ângulo suplementar para a identificação de estratégias partidárias de nomeações políticas. O Gráfico 8 apresenta esse resultado:

## GRÁFICO 8 ESCOLARIDADE DE CCS E DE MEMBROS DE DIRETÓRIOS PARTIDÁRIOS MUNICIPAIS EM PORCENTAGEM



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cervi e Borba (2019) para diretórios municipais, Munic/IBGE (2018) e TSE.

Seria esperado observar uma correspondência nas médias partidárias de escolaridade, uma vez que membros de diretórios municipais constituem reserva potencial para recrutamento de quadros ocupantes de cargos em comissão municipais. Entretanto, isso só pôde ser verificado para PP e PR (menor escolaridade superior em CCs e DMs), PSB e PSDB (escolaridade superior elevada em ambos). Mais sugestivos foram os padrões discrepantes observados:

- PPS, PTB e DEM: CCs com escolaridade superior mais elevada, supostamente recrutados fora dos quadros partidários.
- PT, PMDB e PSD: dirigentes com maior escolaridade em relação a CCs.

Interpretação consagrada para explicar a adoção de estratégias orientadas para recompensar aliados ou maximizar políticas públicas baseia-se na associação entre competição e incentivos para remover legados de *spoil system* administrativo. Assim, Silberman (1993) indicou incerteza como mecanismo causal para as reformas que produziram maior racionalização administrativa; já Geddes (1994) afirma que a remoção de patronagem é menos provável sob uma estrutura de oportunidades configurada por menor competição, alternância e equilíbrio político.

O passo seguinte foi operacionalizar um teste para observar o efeito da competição sobre a probabilidade de incremento de estratégias de nomeações políticas como recompensa e o impacto dessa estratégia sobre as chances de sucesso de incumbentes. No primeiro teste, foi empregada a variável *dummy* recompensa e atribuído o valor 1 para a combinação proporção ampliada/escolaridade baixa, o que indica os municípios com maior proporção de CCs em relação ao quadro de servidores com menor proporção de escolaridade superior entre os ocupantes de cargos em comissão. A escolha das

variáveis independentes baseou-se em indicadores capazes de apontar a menor competição eleitoral, como a condição de *incumbency* do prefeito municipal, o alinhamento com governos federal e estadual, ter sido eleito em 2016 com mais de 75% dos votos, filiação ao partido de direita e constituir município com menos de 50 mil habitantes.

Em paralelo, foi realizado um teste para observar o efeito da estratégia de recompensar os aliados para o sucesso do governante municipal que buscava sua recondução em 2020. Os municípios com o prefeito reeleito foram classificados como 1. Para identificar os candidatos a robustecerem essas chances, foram considerados a observância de padrão de recompensa nas nomeações para cargos em comissão (*recomp*), o alinhamento federal (*alinhFed*), ter obtido mais de 75% dos votos na eleição anterior (*mais75%2016*), a variação na proporção entre 2018 e 2014, sugerindo ampliação de cargos de CCs (*varescop1814*), e porte populacional (*popmenos50*). Os resultados podem ser examinados abaixo:

**TABELA 1** REGRESSÃO LOGÍSTICA, RECOMPENSA (2016/2020) E REELEIÇÃO *INCUMBENT* (2020)

Nomeações = recompensa		Reeleição <i>incumbent</i>	
	B		B
<i>incumbency</i>	,060	<i>recomp</i>	-,006
<i>alinhFed</i>	-,080	<i>alinhFed</i>	-,446***
<i>alinhEst</i>	,183**	<i>mais75%2016</i>	,337***
<i>mais75%2016</i>	,059	<i>varescop1814</i>	-,001**
<i>direita</i>	,010	<i>popmenos50</i>	-,180**
<i>popmenos50</i>	,818***	constant	-,476***
constant	-1,75***		

\*\*\*sig a 0,01; \*\*sig a 0,05; \*sig a 0,10.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018) e TSE.

O poder explicativo de modelagem de competição eleitoral como fator para estratégias de recompensa mostrou-se muito baixo. Apenas as variáveis *popmenos50* e *alinhEst* geraram coeficientes estatisticamente significativos e o porte populacional de cidades pequenas ou médias (abaixo de 50 mil habitantes) constituiu explicação robusta para a preferência por ampliar o número de CCs e distribuí-los a ocupantes de menor escolaridade. Continuidade partidária no governo municipal, menor competição na eleição anterior e partido de direita apresentaram coeficientes muitíssimo modestos; alinhamento federal apresentou relação negativa, embora muito pequena.

Por outro lado, recompensar os aliados ou ampliar o número de cargos em comissão não aumenta as chances de reeleição de incumbentes, da mesma forma que o alinhamento com o Governo Federal ou disputas em pequenas/médias cidades. Nesse caso, apenas quando o prefeito já havia sido eleito em 2016 com mais de 75% dos votos locais observou-se um coeficiente moderado e estatisticamente significativo com suas chances de reeleição.

Custos de coordenação e assimetria de informações pelos eleitores são lineares ou dependem de contexto? Que condições poderiam reduzir as assimetrias entre os eleitores e políticos e permitir menores custos de coordenação pelos cidadãos? Para tentar responder a essa questão, foi operacionalizada, na sequência, nova regressão logística, agora tendo como variável dependente uma *proxy* para *policy-making*, representado por valores medianos altos para escolaridade e baixos para proporção de nomeações políticas. Foram repetidas as variáveis que aferem a competição eleitoral, acrescidas agora por indicadores do contexto local, como Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal (IDH-M) e indicador Gini de desigualdade. O IDH-M é um indicador composto, que considera longevidade populacional, renda *per capita* e educação (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2010). O índice Gini mede o grau de concentração de renda em determinada população, pela diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Sua escala é de 0 a 1, de modo que 0 representa a situação de máxima igualdade e 1 situação em que uma só pessoa detém toda a riqueza. A expectativa é que bem-estar e menor concentração de renda possam incorporar condições que ofereçam mais recursos de monitoramento social sobre os representantes eleitos. Da mesma forma, o teste foi replicado com a variável dependente “recompensa”. Os resultados podem ser observados na Tabela 2, abaixo:

**TABELA 2** REGRESSÃO LOGÍSTICA, *POLICY-MAKING* E RECOMPENSA (2016/2020)

	Nomeações = <i>policy-making</i>		Nomeações = recompensa
	B		B
incumbency	-,120*	incumbency	,073
alinhFed	,004	alinhFed	,018
alinhEst	-,073	alinhEst	,183**
mais75%2016	-,030	mais75%2016	,070
popmenos50	-,202**	popmenos50	,559***
gini	-,570	gini	,176
idh	9,028***	idh	-5,002***
constant	-6,504***	constant	1,606***

\*\*\*sig a 0,01; \*\*sig a 0,05; \*sig a 0,10.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018) e TSE.

As variáveis de competição, que haviam apresentado resultados modestos na relação com “recompensa”, replicaram seu limitado desempenho quando se tratou de desvendar *policy-making*. *Incumbency* apresenta associação negativa, significativa a 10%, mas pouco robusta; *alinhamento* federal e estadual não é estatisticamente significativo e apresenta direções contraditórias; reduzida competição eleitoral anterior, medida por maiorias eleitorais *superiores a 75%*, possui relação negativa, mas, novamente, não significativa nem robusta; municípios com menos de 50 mil habitantes possuem

relação significativa (a 5%), moderada e negativa; *gini* apresentou um coeficiente mais robusto, negativo, mas não significativo; finalmente, *idh* revelou uma associação muito robusta e significativa a 1%. Em paralelo, para “recompensa”, entre fatores de competição política, apenas alinhamento ao governo estadual manteve-se significativo – mas pouco forte – com a introdução de variáveis contextuais como *idh* e *gini*. O Índice de Desenvolvimento Humano apresentou associação negativa e muito forte, com padrão de recompensa em nomeações para cargos em comissão.

A pista oferecida pelo IDH permite retomar as informações contraintuitivas do Gráfico 6: PPS, PTB, DEM e PTB apresentam padrão de *policy-making* em seus governos municipais; PT, de “recompensa”. Em que medida esses resultados podem ser explicados pelo perfil demográfico das respectivas prefeituras desses partidos? Para testar essa possibilidade, foram gerados dois testes com regressão logística. No primeiro, PPS, PTB, DEM e PTB foram codificados como 1 e os demais, 0; no segundo, foi a vez do PT receber a variável *dummy* 1, cabendo 0 aos demais. Além de IDH, Gini e porte populacional, foram empregadas *proxies* de competição eleitoral. Os resultados podem ser verificados abaixo:

**TABELA 3 REGRESSÃO LOGÍSTICA, PPS/PTB/DEM/PTB E PT (2016/2020)**

	PPS, PTB, DEM e PTB		PT
	B		B
incumbency	,109	incumbency	1,754***
alinhFed	20,438	alinhFed	-20,389
alinhEst	-,009	alinhEst	,443*
mais75%2016	-,013	mais75%2016	-,104
popmenos50	-,256*	popmenos50	-,120
gini	-,497	gini	-2,640**
idh	2,939***	idh	-2,555**
constant	-22,657	constant	1,352

\*\*\*sig a 0,01; \*\*sig a 0,05; \*sig a 0,10.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Munic/IBGE (2018) e TSE.

Os governos municipais de legendas partidárias que apresentaram padrão de *policy-making* mais nítido estão localizados em cidades acima de 50 mil habitantes e IDH elevado. Inversamente, as prefeituras conquistadas pelo PT – com as menores proporções de escolaridade superior e escopo mediano – apresentaram associação positiva com *incumbency*, negativa com *gini* e *idh*, todos estes com coeficientes robustos. Como esses resultados podem ser interpretados? Padrões partidários de *policy-making* parecem corresponder a contextos de maior desenvolvimento, nos quais, a despeito da configuração de competição política e alternância local (forte/fraca), oferecem condições sociais que permitem melhor monitoramento do tipo *alarmes de incêndio*. Da mesma forma, a estratégia de

nomeação para ocupantes de cargos em comissão nos governos petistas pode ser influenciada por contextos locais socialmente mais homogêneos, mas de menor desenvolvimento.

Os testes Hosmer e Lemeshow de ajuste geral indicaram que não houve diferença estatisticamente significativa entre as classificações observadas e previstas para todos os modelos. Os valores de chi-quadrado foram não significantes, indicando bom ajuste dos modelos.

## 5. CONCLUSÕES

No saber convencional e em colunas jornalísticas, nomeações políticas são associadas a patologias como clientelismo, *pork barrel* e corrupção. O primeiro objetivo deste trabalho foi reconstituir um retrato mais matizado desse fenômeno, interpretando-o como alternativa para enfrentar problemas de delegação entre políticos e burocracia. Para tanto, procurou-se distinguir as estratégias de nomeação, considerando sua proporção (reduzida/ampliada) e a escolaridade (alta/baixa) dos indicados para cargos em comissão nas administrações municipais brasileiras.

A proporção de cargos em comissão e a escolaridade de seus ocupantes se relacionam com o porte populacional, em relação, respectivamente, negativa e positiva (embora em ambos os casos a dispersão em cada faixa populacional seja significativa).

Partidos não apresentam diferenças relevantes no que diz respeito à proporção de CCs em suas administrações. Considerando as combinações resultantes das dimensões proporção e escolaridade, o partido descrito na literatura como *policy-seeking* (PT) revelou baixa escolaridade entre seus nomeados para cargos em comissão e escopo mediano destes no serviço público de suas prefeituras. Em contraposição, as legendas associadas a *office seeker*, como DEM, PTB e PPS, apresentaram padrão mais similar a estratégias de *policy-making*, o mesmo encontrado no caso do PSDB.

Variáveis de competição eleitoral apresentaram resultados muito modestos para explicar a adoção de estratégias de recompensa, da mesma forma que estratégias de recompensa (maior proporção de CCs e menor escolaridade destes) não afetaram as razões de chance de incumbentes nas eleições municipais de 2020.

Por fim, o emprego de IDH, porte populacional e coeficiente de Gini como *proxies* para custos de coordenação e assimetrias informacionais para eleitores indicaram pistas mais promissoras, especialmente no que diz respeito à robusta relação entre IDH e nomeações políticas com perfil de *policy-making*. Pode-se conectar esse achado com a contraintuitiva revelação de que esse perfil de escolaridade elevada e proporção reduzida foi encontrado em partidos em que este não seria o comportamento esperado. Ângulo revelador descortinou-se quando foi testada a associação entre as prefeituras daquelas organizações partidárias e variáveis contextuais (IDH, Gini, porte populacional). Assim, os partidos aqui *policy-making* foram relacionados com os municípios com maior IDH; o PT, a cidades com menor IDH e menor desigualdade. Ou seja, mais do que a vocação partidária, o contexto local parece apresentar maior poder preditivo, reforçando a probabilidade encontrada entre *policy-making* e IDH alto.

## REFERÊNCIAS

- Abbers, R., & Oliveira, M. (2015). Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*, 21(2), 336-364. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212336>
- Albrecht, N. (2021). Reflexões sobre nomeações a cargos públicos no Brasil: a experiência de três secretarias entre 2011 e 2018. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 36, e246012. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246012>
- Avellaneda, C., & Gomes, R. (2017). Capacidade gerencial dos prefeitos e o desempenho de municípios brasileiros. *Organizações & Sociedade*, 24(83), 555-579. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9240831>
- Bach, T., Hammerschmid, G., & Löfflerl, L. (2020). More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. *Public Policy and Administration*, 35(1), 3-23. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0952076718776356>
- Batista, M. (2013). Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(82), 87-106. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000200006>
- Batista, M. (2015). Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 66(3), 345-370. Recuperado de <https://doi.org/10.21874/rsp.v66i3.571>
- Batista, M., & Lopez, F. (2021). Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? *Brazilian Political Science Review*, 15(1), e0004. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100010004>
- Batista, M., Rocha, V., & Santos, J. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1382-1401. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220190290>
- Bearfield, D. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69(1), 64-76. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.01941.x>
- Borges, A. (2010). Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. *Caderno CRH*, 23(58), 91-109. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000100007>
- Brambor, T., & Ceneviva, R. (2012). Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. *Novos Estudos CEBRAP*, 93, 9-21. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000200002>
- Budge, I., & Laver, M. (1986). Office seeking and policy pursuit in coalition theory. *Legislative Studies Quarterly*, 11(4), 485-506. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/439930>
- Campos, F., Castelar, I., & Soares, R. (2018). Fatores associados à corrupção municipal em transferências de recursos da União. *Nova Economia*, 28(3), 879-911. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0103-6351/3050>
- Cardoso, A., & Marengo, A. (2020). Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, 54(3), 360-380. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>
- Cardoso, A., & Marengo, A. (2019). Qualidade burocrática e performance estatal: desvendando a caixa-preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(4), 1-21. Recuperado de <https://doi.org/10.21118/apgs.v4i11.6318>
- Carneiro, L. P., & Almeida, M. H. T. (2008). Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados*, 51(2), 403-432. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000200006>
- Cervi, E. & Borba, F. (2019). Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 28, 65-92. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0103-335220192803>
- Cortazar, J., Lafuente, M., & Sanginés, M. (2014). *Serving citizens: a decade of civil service reforms in Latin America (2004-13)*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- Dahl, R. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, SP: Edusp.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The new public service: serving, not steering*. New York, NY: M. E. Sharpe.
- Doherty, K., Lewis, D., & Limbocker, S. (2019). Presidential control and turnover in regulatory personnel. *Administration & Society*, 51(10), 1606-1630. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0095399719875458>
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston, MA: Little.
- Eisenstadt, S., & Roninger, L. (1980). Patron-client relations as a model of structuring social exchange. *Comparative Studies in Society and History*, 22(1), 42-77. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0010417500009154>
- Falleti, T., & Lynch, J. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Ferraz, D. (2020). Administração (a)política? O retrato e os fatores de seleção do dirigente público. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1166-1187. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220190417>
- Fiorina, M. (1981). Congressional control of the bureaucracy: a mismatch of capabilities and incentives. In L. Dodd, & B. Oppenheimer (Eds.), *Congress reconsidered* (pp. 332-348). Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gomes, S., Lacerda, A., & Silva, A. (2020). Critérios técnicos, políticos e dinâmica regional na nomeação de secretários estaduais: um estudo de caso do Rio Grande do Norte. *Revista de Sociologia e Política*, 28(76), e005. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987320287605>
- Grangeia, M., Carvalhães, F., & Coelho, R. (2021). Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 14(1), 289-317. Recuperado de <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n1.32661>
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the boys: patronage and the state in comparative perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Kopecky, P., & Mair, P. (2011, junho). *Party patronage in contemporary Europe: principles and practices* (Working Paper, n. 41). San Domenico di Fiesole, FI: European University Institute.
- Kopecky, P., Meyer-Sahling, J., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., & Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: results from an expert survey in twenty-two countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416-431. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>
- Kopecky, P., & Scherlis, G. (2008). Party patronage in contemporary Europe. *European Review*, 16(3), 355-371. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1062798708000306>
- Lima, I. (2018). O impacto do arranjo institucional brasileiro no controle político sobre a burocracia. *Cadernos EBAP.EBR*, 16(4), 656-666. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1679-395165820>
- Lopez, F. (2015). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília, DF: Ipea.
- Lopez, F., & Almeida, A. (2017). Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. *Revista de Sociologia e Política*, 25(62), 157-181. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987317256207>
- Lopez, F., & Moreira, T. (2022). O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo Federal brasileiro (1999-2017). *Dados*, 65(2), e20200157. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.2.263>
- Lopez, F., & Praça, S. (2015). Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In F. Lopez (Org.), *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília, DF: Ipea.

- Lopez, F., & Silva, T. (2019). Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, 53(4), 711-731. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220180387>
- McCubbins, M., Noll, R., & Weingast, B. (1989). Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 75(2), 431-482. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/1073179>
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2110792>
- Manin, B. (1995). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, France: Calmann-Lévy.
- Marconi, N. (2010). Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In M. Loureiro, F. Abrucio, & R. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para o estado democrático no século XXI*. (pp. 219-275). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Marenco, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, 60(4), 1025-1058. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/001152582017141>
- Marenco, A. (2019). Local governments, Brazil. In A. Farazmand (Ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance* (pp. 1-6). Basel, Switzerland: Springer International Publishing.
- Marenco, A., & Strohschoen, M. (2018). Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. In A. Marenco, & M. I. Noll (Orgs.), *A política, as políticas e os controles. Como são governadas as cidades brasileiras* (pp. 49-64). Porto Alegre, RS: Tomo Editorial.
- Marenco, A., Strohschoen, M., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(64), 3-21. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Marin, P. (2016). *Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo* (Tese de Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Meyer-Sahling, J. H., & Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicization in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 4-22. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13523279.2011.635651>
- Moe, T. (1989). The politics of bureaucratic structure. In J. Chubb, & P. Peterson (Eds.), *Can the government govern?* Washington, DC: The Brookings Institution.
- Muller, W., & Strom, K. (1999). *Policy, office or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Neumann, S. (1956). *Modern political parties: approaches to comparative politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago, IL: Aldine.
- Olivieri, C., Martinelli, B., Massucatto, P., & Silva, C. (2018). Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 169-179. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-7612171081>
- Palotti, P., & Cavalcante, P. (2018). Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. *Opinião Pública*, 24(2), 427-455. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242427>
- Peixoto, V., & Goulart, N. (2014). Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012). *Teoria & Pesquisa*, 23(2), 41-63. Recuperado de <https://doi.org/10.4322/tp.2014.012>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2010). *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*. Recuperado de <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>
- Przeworski, A., Stokes, S., & Manin, B. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Rouban, L. (2001). Politicization of the civil service. In G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 380-391). Thousand Oaks, CA: Sage
- Santos, L. (2009). Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*, 60(1), 5-28. Recuperado de <https://doi.org/10.21874/rsp.v60i1.8>
- Scott, J. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/1955076>
- Shefter, M. (1977). Party and patronage: Germany, England, and Italy. *Politics & Society*, 7(4), 403-451. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/003232927700700402>
- Silberman, B. (1993). *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Weber, M. (1984). *Economia y Sociedad*. México, DC: Fondo de Cultura Económica.
- Weingast, B. (1984). The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective. *Public Choice*, 44(1), 147-191. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/BF00124821>
- Weingrod, A. (1968). Patrons, patronage, and political parties. *Comparative Studies in Society and History*, 10(4), 377-400. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0010417500005004>
- Wilson, W. (1955). *Study of public administration*. Washington, DC: Public Affairs Press.

## André Marengo



<https://orcid.org/0000-0002-0848-9352>

Doutor em Ciência Política; Professor Titular do Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: amarencoufrgs@gmail.com

## CONTRIBUIÇÃO DO AUTOR

**André Marengo:** Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Aquisição de financiamento (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).