

NOMEAÇÕES PARA CARGOS COMISSIONADOS E GRUPOS DE INTERESSE: USOS, MOTIVAÇÕES E DESAFIOS RETRATADOS EM PESQUISAS RECENTES¹

André Vaz Lopes²

Diego Mota Vieira³

<http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>

RESUMO

As nomeações públicas despertam o interesse de pesquisadores e gestores públicos já há bastante tempo, se tornando um campo importante para a compreensão das relações entre a política e a burocracia. A partir de uma revisão da literatura dos últimos 10 anos, este ensaio tem como objetivo discutir as principais motivações, critérios e desafios relacionados ao processo de escolha para os cargos públicos de livre nomeação, propondo um avanço na teoria sobre o tema, para que sejam discutidas as relações de atores externos ao setor público com os processos de nomeações públicas. Os resultados da revisão mostram que o controle político é a principal motivação abordada na literatura recente, e a lealdade ao governante é o mais importante critério de escolha, indicando como grande desafio, conciliar a influência política e a meritocracia no processo de nomeação. Os estudos se concentram na participação dos políticos e dos burocratas no processo de nomeação, como se considerassem que apenas estes atores influenciam e são influenciados pela escolha dos altos funcionários públicos. No entanto, outros grupos de interesse também participam, contribuindo tanto para a escolha

¹ Recebido em 31/10/2019, aceito em 14/7/2020.

² Universidade de Brasília - Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília – DF (Brasil); <http://orcid.org/0000-0002-8929-2374>; andrevazlopes@gmail.com.

³ Universidade de Brasília - Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília – DF (Brasil); <http://orcid.org/0000-0003-1275-1648>; diego1mv@yahoo.com.br.

individual dos altos funcionários públicos quanto para o contorno das instituições que regulam o processo de nomeação.

Palavras-chave: Nomeações públicas. Nomeações políticas. Altos funcionários públicos. Cargos de livre nomeação. Burocracia.

APPOINTMENTS FOR COMMISSIONED POSTS AND INTEREST GROUPS: USES, MOTIVATIONS, AND CHALLENGES PRESENTED IN RECENT RESEARCH

Public appointments have been of interest to researchers and public managers for a long time, becoming an important field for understanding the relationship between politics and bureaucracy. From a review of the literature of the last ten years, this essay aims to discuss the main motivations, criteria, and challenges related to the process of choosing free appointment employees, and proposes an advance in the theory on the subject, so that the relationships of actors outside the public sector with public nomination processes. The results of the review show that political control is the primary motivation addressed in recent literature, and loyalty to the ruler is the most important criterion of choice, indicating as a major challenge to reconcile political influence and meritocracy in the nomination process. Studies focus on the participation of politicians and bureaucrats in the nomination process, as if they considered that only these actors influence and are influenced by choice of senior civil servants. However, other interest groups also participate, contributing both to the individual choice of senior civil servants and to the outline of the institutions that govern the nomination process.

Keywords: Public appointments. Political appointments. Senior civil servants. Bureaucracy.

LA DESIGNACIÓN DE CARGOS ENCARGADOS Y GRUPOS DE INTERÉS: USOS, MOTIVACIONES Y DESAFÍOS REPRESENTADOS EN INVESTIGACIONES RECIENTES

Los nombramientos públicos han sido de interés para investigadores y gerentes públicos durante mucho tiempo, convirtiéndose en un campo importante para comprender la relación entre política y burocracia. A partir de una revisión de la literatura de los últimos 10 años, este ensayo tiene como objetivo discutir las principales motivaciones, criterios y desafíos relacionados con el proceso de elección de empleados con cita libre, y propone un avance en la teoría sobre el tema, para que las relaciones de actores fuera del sector público con procesos de nominación pública. Los resultados de la revisión muestran que el control político es la

principal motivación abordada en la literatura reciente, y la lealtad al gobernante es el criterio más importante de elección, lo que indica como un desafío importante para conciliar la influencia política y la meritocracia en el proceso de nominación. Los estudios se centran en la participación de políticos y burócratas en el proceso de nominación, como si consideraran que solo estos actores influyen y están influenciados por la elección de los funcionarios superiores. Sin embargo, también participan otros grupos de interés, que contribuyen tanto a la elección individual de los funcionarios públicos superiores como al esquema de las instituciones que rigen el proceso de nominación.

Palabras clave: Nombramientos públicos. Nombramientos políticos. Altos funcionarios públicos. Burocracia.

INTRODUÇÃO

As nomeações públicas, especialmente de funcionários de alto escalão, impactam a qualidade e o desempenho dos governos (ANDERSEN, 2018; FUENZALIDA; RICCUCCI, 2019; GALLO; LEWIS, 2012; GILMOUR; LEWIS, 2006), o controle da corrupção (e.g. BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; OLIVEROS; SCHUSTER, 2018), a eficiência administrativa (BILHIM, 2013, 2017) e o alinhamento entre as estruturas políticas e administrativas (ABERBACH; ROCKMAN, 1988), representando uma importante forma de ligação entre políticos e burocratas, o Estado e a sociedade, e os governantes eleitos e os seus governados (FLINDERS; MATTHEWS, 2010), além de um componente determinante na autonomia e no fortalecimento das organizações públicas (SCHNEIDER, 1991).

Dada essa relevância, as nomeações dos altos funcionários são objeto constante nos estudos sobre a administração pública, e, apesar da pluralidade das pesquisas nesse campo, a maior parte dos trabalhos têm se concentrado na relação entre política e burocracia, se dedicando à compreensão das estratégias de patrocínio (FLINDERS; MATTHEWS, 2010; PANIZZA; PETERS; RAMOS LARRABURU, 2019) e da meritocracia nas nomeações públicas (CHUDNOVSKY, 2017; PARRADO; SALVADOR, 2011; POOCHAROEN; BRILLANTES, 2013), seja sob a ótica da necessidade de controle político sobre os burocratas, ou seja do ponto de vista da proteção da burocracia contra a influência política (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; DOHERTY; LEWIS; LIMBOCKER, 2019; FUENZALIDA; RICCUCCI, 2019; GEDDES, 1994; JOHNSON; LEWIS, 2018; LEE, 2018).

No entanto, apesar dos impactos da ocupação dos cargos de livre nomeação nos resultados dos governos para toda a população, a literatura tem explorado apenas a

participação dos Presidentes e demais políticos eleitos, além dos próprios burocratas, identificando como outros grupos de interesse apenas os partidos políticos, restando avançar nas pesquisas sobre outros interesses e relações que influenciam as nomeações dos altos funcionários públicos (LOPEZ; PRAÇA, 2018), assim como as suas implicações não apenas na governabilidade, mas também na melhoria da governança pública (PANIZZA; PETERS; RAMOS LARRABURU, 2019; SANCINO; SICILIA; GROSSI, 2017).

Visando contribuir com o preenchimento dessas lacunas, este ensaio tem como objetivo discutir o panorama das pesquisas recentes sobre as nomeações públicas discricionárias, organizando as informações sobre os seus usos, motivações e desafios. A partir dessa discussão, este ensaio propõe a inclusão de outros atores, externos ao Estado, nos estudos relacionados à ocupação dos cargos de alto escalão, como forma de explorar de que maneira os grupos interessados na implementação de determinadas políticas públicas podem influenciar os arranjos institucionais adotados para a escolha dos altos funcionários públicos, aspecto este pouco tratado na literatura até aqui.

1 AS NOMEAÇÕES PÚBLICAS NA LITERATURA RECENTE

As nomeações públicas podem ser estudadas a partir de diferentes caminhos e com diferentes objetivos e variáveis. Para identificar o panorama desses estudos, foi realizada uma revisão sistemática da literatura, baseada na abordagem PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews e Meta-Analyzes*), proposta por Moher e colaboradores (MOHER et al., 2009). O levantamento da literatura foi realizado nas bases científicas *Academic Search Premier – EBSCO, Sage Journals, Scopus, Scielo, Spell e Web of Science*, utilizando os termos “*public appointments*”, “*political appointments*”, “*presidential appointments*” e “*executive appointments*” e os seus correspondentes em português e espanhol.

As buscas envolveram artigos científicos publicados entre janeiro de 2009 e setembro de 2019, e resultaram inicialmente em 569 trabalhos. Após a exclusão dos estudos duplicados e da leitura dos títulos e resumos, restaram 115 artigos, que aparentemente se encontravam relacionados ao objetivo do levantamento, de identificar os estudos que tratassem da ocupação dos cargos de livre nomeação. A partir da leitura completa desses estudos, foram selecionados 61 trabalhos que tratavam especificamente das nomeações públicas discricionárias, envolvendo pelo menos um dos seguintes aspectos: atores envolvidos, objetivos, impactos, características, motivações ou estratégias e arranjos utilizados nas nomeações.

Entre os trabalhos selecionados, foi possível notar um aumento na quantidade de publicações nos últimos anos, passando de três em 2009 para 11 em 2018, e em 2019 já foram

sete trabalhos publicados sobre o tema até o mês de setembro. A maior parte dos estudos identificados (90%) são baseados em pesquisas empíricas e somente seis são reflexões teóricas. Mais da metade dos artigos (54%) trataram de nomeações para alto escalão nos governos, sete abordaram as nomeações de juízes, e dois discutiram as nomeações de embaixadores. O restante dos trabalhos tratou das nomeações em todos os níveis dos governos ou não especificaram a quais cargos estavam se referindo.

Com relação às pesquisas empíricas, há um equilíbrio entre o uso de métodos qualitativos (47%) e quantitativos (40%), e uma pequena parcela dos estudos (13%) utilizou ambas abordagens metodológicas. Há uma clara concentração de estudos que utilizaram dados dos Estados Unidos (42%), superando todos os países da Europa, que estiveram presentes em 27% das pesquisas empíricas, e da América Latina, abordados em 18% dos artigos.

O tema central mais habitual nos estudos é a interação entre a política e a burocracia, explorando os aspectos relacionados à politização das nomeações públicas, incluindo a influência dos partidos, os seus efeitos no controle da burocracia e no desempenho das organizações, além das discussões relacionadas ao clientelismo e ao patrocínio político. Em seguida, a participação do Parlamento na aprovação das nomeações, especialmente o Senado, é o tema que mais se repete, investigando os tempos e os atrasos nas indicações e nas avaliações dos candidatos, e os critérios utilizados pelos Senadores para aprovar ou reprovar algum nome. As motivações e os arranjos institucionais para as escolhas dos nomeados também se destacam entre os temas mais estudados, incluindo os dilemas entre a preferência pela lealdade ou pela competência, e entre os critérios de confiança ou meritocráticos, assim como os procedimentos adotados na seleção dos altos funcionários públicos. Por fim, as razões para a sobrevivência no cargo, e as causas e implicações da rotatividade nas posições de livre nomeação, fecham a lista dos assuntos centrais dos estudos incluídos na literatura revisada. Esses temas serão discutidos a seguir.

1.1 MOTIVAÇÕES, CRITÉRIOS E RESULTADOS DAS NOMEAÇÕES PÚBLICAS

Nas democracias e nos Estados contemporâneos, a governança reflete uma mudança na distribuição de poder, marcada por uma preferência em diluir grandes organizações públicas em estruturas menores e mais flexíveis, o que impõe novos desafios em relação à capacidade de coordenação e controle dos políticos eleitos sobre as estruturas burocráticas (FLINDERS; MATTHEWS, 2010). Os modelos de governança pública são cada vez mais

dependentes das estruturas administrativas, que exercem o poder delegado de formulação e implementação das políticas públicas, conferindo aos burocratas um papel preponderante no alcance dos resultados esperados pelos políticos eleitos (DOHERTY; LEWIS; LIMBOCKER, 2019).

Enquanto os burocratas possuem as informações e os meios necessários para implementação das políticas públicas e execução das atividades administrativas do Estado, a classe política detém o poder de editar normas, alocar recursos e, sobretudo, nomear funcionários para posições estratégicas. No entanto, nessa balança, os burocratas levam vantagem em relação aos políticos na influência sobre os resultados da atividade estatal, especialmente em razão do seu posicionamento no interior das organizações públicas, do seu conhecimento especializado e da assimetria de informação decorrente do acesso privilegiado aos recursos e ações do Estado (MEIER; O'TOOLE, 2006).

Nesse contexto, os Presidentes buscam alocar em posições-chave do Estado, funcionários alinhados às suas agendas, ou que pelo menos sejam responsivos às suas demandas, evitando que interesses conflitantes sejam priorizados no interior das organizações públicas (DAHLSTRÖM; HOLMGREN, 2019). Assim, o controle político é a motivação mais comum para as nomeações políticas (KOPECKÝ et al., 2016), e, ao mesmo tempo, as nomeações representam a mais importante ferramenta de controle sobre a burocracia (ALADALAH; CHEUNG; LEE, 2018). Além desse controle, as nomeações são usadas como importante recurso para a gestão das relações do Presidente com o Congresso, com os partidos políticos e com outros grupos de interesse (LEWIS, 2011), podendo também servir para recompensar apoiadores ou em troca de favores pessoais (KOPECKÝ et al., 2016), criando uma linha tênue entre o patrocínio político e o clientelismo.

Em geral a literatura sobre a influência política nas nomeações públicas trata o clientelismo e o patrocínio como sinônimos, embora haja diferentes objetivos para essa influência, assim como diferentes meios para se alcançar os resultados desejados (PANIZZA; PETERS; RAMOS LARRABURU, 2019). O clientelismo denota uma prática negativa, prejudicial ao Estado (SANCINO; SICILIA; GROSSI, 2017), onde os políticos trocam vantagens materiais por votos ou outros favores eleitorais (KOPECKÝ et al., 2016), e é utilizado especialmente sob influência dos partidos políticos como forma de ampliar o seu poder sobre as organizações estatais (SCHERLIS, 2013).

O patrocínio pode se prestar tanto para aumentar o poder e a influência dos patronos por meio dos clientes, como na busca por objetivos mais amplos (BEARFIELD, 2009). Ou seja, o patrocínio pode envolver outros objetivos além da simples vantagem eleitoral, e o

clientelismo é apenas uma das formas da sua materialização. Bearfield (2009) propõe quatro estilos de patrocínio: o patrocínio organizacional, usado para criar ou fortalecer organizações políticas; patrocínio democrático, que busca alcançar objetivos democráticos através do patrocínio; patrocínio tático, que utiliza as nomeações para atender partidos políticos ou outros grupos de interesse de forma a alcançar objetivos políticos; e o patrocínio de reforma, que surge quando aqueles que desejam mudar o sistema de patrocínio existente, utilizam das mesmas práticas como forma de substituir o regime político corrupto que os precedeu.

Ou seja, o patrocínio não envolve apenas aspectos negativos, podendo ser utilizado para mover a burocracia no caminho desejado pelos políticos, que, nas democracias, representam a vontade da população (JIANG, 2018). As suas características preliminares são a confiança estabelecida entre o patrono e o cliente, a assimetria de poder entre as partes envolvidas e uma reciprocidade entre os atores em relação aos retornos esperados e, embora possa ocorrer de outras maneiras, é por meio das nomeações públicas que o patrocínio político se torna mais efetivo (BEARFIELD, 2009; PANIZZA; PETERS; RAMOS LARRABURU, 2019).

No uso político das nomeações, a lealdade ao Presidente é um dos principais critérios utilizados na escolha dos nomeados, especialmente para os cargos mais altos (KRAUSE; O'CONNELL, 2019), assim como a proximidade ideológica do candidato às agendas dos governos (WATERMAN; BRETTING; STEWART, 2015). Porém, apesar da importância da politização das nomeações para o controle da burocracia, a sua aplicação a partir apenas dos critérios de lealdade e ideologia, desconsiderando a competência técnica, refletem negativamente no desempenho das organizações e pode ter um efeito contrário no objetivo de fazer com que as políticas públicas sejam implementadas (BRESLER-GONEN; DOWDING, 2009). As nomeações políticas também refletem na opinião pública sobre as prioridades dos governos: a percepção da população a respeito de determinada política está positivamente associada às nomeações baseadas na competência e negativamente associadas àquelas baseadas no patrocínio ou no clientelismo, refletindo, também da mesma forma, no apoio às decisões do governo (HOLLIBAUGH, 2016, 2017).

O viés ideológico nas nomeações e o critério de lealdade também influenciam a rotatividade dos nomeados, especialmente de alto escalão, que, ou são retirados dos cargos, principalmente no início dos governos, por não atenderem a esses critérios, ou preferem sair por conta própria justamente por não concordarem com os ideais do governo em curso (CORNELL, 2014; DOHERTY; LEWIS; LIMBOCKER, 2019; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2014). Esse comportamento, naturalmente, implica em efeitos negativos na

continuidade das políticas públicas e no desempenho das organizações, uma vez que, em geral, falta conhecimento técnico dos nomeados baseados nesses critérios e eles são levados a abandonar projetos anteriores para substituí-los pelas agendas do novo governo (CORNELL, 2014).

Se por um lado, os políticos desejam implementar determinadas políticas públicas, formar as suas coalizões partidárias ou recompensar aliados, por outro, a burocracia que opera a máquina pública pode ter outras aspirações, como autoproteção ou posições ideológicas diferentes do governo em vigor (DOHERTY; LEWIS; LIMBOCKER, 2019), buscando impedir a politização das nomeações para manter a sua independência e preservar os seus empregos (YAZAKI, 2018). Assim, quanto maior a profissionalização da estrutura burocrática e a independência que as organizações oferecem aos tomadores de decisão, menor o grau de politização das nomeações (HOLLIBAUGH, 2018). Ou seja, as nomeações baseadas no patrocínio tendem a ser menores nas organizações onde já existam arranjos que limitem a nomeação e a remoção dos tomadores de decisão, conferindo assim maior independência a elas, sendo atreladas, portanto, tanto aos objetivos que se pretende alcançar, quanto às estruturas das organizações (HOLLIBAUGH, 2018).

Em contraponto às nomeações baseadas no patrocínio, o uso do mérito e da competência como critérios de escolha tem sido valorizado ao longo do tempo, sobretudo por representar uma gestão imparcial e contribuir com a melhoria da eficiência na gestão pública (BILHIM, 2013, 2017) e com a redução da corrupção nas organizações estatais (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; OLIVEROS; SCHUSTER, 2018). Em geral, os nomeados baseados no patrocínio possuem menor expertise para a implementação das políticas públicas, principalmente por serem em grande parte de fora das organizações públicas (LEWIS, 2011). Nas burocracias profissionalizadas, os Presidentes contam com um grupo considerável de funcionários do Estado com competência suficiente para implementar as políticas públicas, porém, eles podem querer não se engajar efetivamente nas políticas de preferência do chefe do Estado (LEE, 2018).

Então, enquanto os burocratas de carreira, nomeados por mérito, podem não estar dispostos a implementar as agendas dos governos, os nomeados de fora do setor público podem querer implementá-las, mas não terem capacidade para isso (BRESLER-GONEN; DOWDING, 2009). Ou seja, em ambos os casos haverá um *trade-off* entre maior lealdade e maior competência, que pode ser minimizado a partir da escolha de burocratas que estejam alinhados ideologicamente com as prioridades dos governos, e com a utilização de outros meios de controle político (BRESLER-GONEN; DOWDING, 2009; LEE, 2018).

Os arranjos institucionais adotados nos processos de escolha ou seleção dos nomeados podem favorecer tanto um maior controle político, conferindo maior discricionariedade aos Presidentes, quanto a profissionalização da burocracia estatal, estabelecendo mecanismos que contribuam com a meritocracia e a escolha baseada na competência técnica. Esses arranjos, em diferentes países, variam tanto em relação à origem do indicado, quanto em relação aos procedimentos de seleção, refletindo em maior ou menor grau nas possibilidades de influência política na burocracia. Quanto à origem, os indicados podem ser um agente externo da burocracia ou exclusivamente um funcionário de carreira. Os procedimentos de seleção, em geral, incluem a livre escolha do Presidente, seja com base em critérios mínimos de qualificação e experiência ou em outros critérios que lhe convier; a avaliação prévia do parlamento; a utilização de comissões independentes; ou a escolha por pares. (KRAUSE; LEWIS; DOUGLAS, 2006).

Os processos de escolha também podem contribuir com a boa governança, introduzindo práticas mais transparentes e contando com a participação de outros atores além dos que detém o poder de nomear (SANCINO; SICILIA; GROSSI, 2017). Para serem efetivos na melhoria das organizações públicas, os processos de seleção precisam estar alinhados com os objetivos que se pretende alcançar (ANDRADE; CKAGNAZAROFF, 2018), e ao conhecimento dos decisores a respeito dos papéis que os nomeados devem desempenhar (HUTCHINSON; WALKER; MCKENZIE, 2017). Alguns estudos destacam a importância da imparcialidade e da independência nos processos de nomeação (CIOBANU, 2015; SANCINO; SICILIA; GROSSI, 2017), e reforçam os efeitos prejudiciais da influência política no processo de escolha (NAHTIGAL; HAČEK, 2013). No entanto, conforme já apontado anteriormente, os políticos são responsáveis por orientar a direção dos governos e definir as agendas a serem priorizadas. Assim, a influência política nesse processo não se caracteriza apenas como um reforço ao clientelismo e ao favorecimento da corrupção, mas também como uma participação legítima em busca de maior governabilidade e controle das políticas públicas que os governos desejam implementar (CHUDNOVSKY, 2017).

A literatura destaca, ainda, a participação do Congresso no processo de aprovação das nomeações, e chama a atenção para a importância dessa etapa para a valorização da competência técnica do indicado (SHIN, 2016). Apesar dos Senadores considerarem o posicionamento ideológico do candidato e do Presidente, a adequação do candidato ao cargo também é considerada (HAZELL, 2019), e os Presidentes tendem a indicar profissionais mais competentes para diminuir o custo político necessário para a aprovação (SHIN, 2016). Quando submetido à avaliação do Congresso, o processo de nomeação também é influenciado

por um cálculo político dos Presidentes em manter o cargo vago ou atrasar a aprovação, e, por vezes, eles preferem uma demora na aprovação para conseguir emplacar um candidato ideologicamente mais próximo (JO, 2017). Por fim, a importância do cargo também interfere no tempo de avaliação, e quanto mais importante e maior valor político, menor o prazo para a aprovação (CHIOU; ROTHENBERG, 2014), da mesma forma que a filiação partidária e a proximidade ideológica entre o candidato e o grupo político dominante no Senado (ROTTINGHAUS; NICHOLSON, 2010).

Em resumo, apesar de extensa, a literatura recente sobre as nomeações públicas gira em torno de um conjunto relativamente reduzido de preocupações sobre o tema, apontando alguns desafios comuns que podem ser sintetizados da seguinte forma:

- A lealdade e o alinhamento ideológico facilitam a relação entre o nomeado e o Presidente, e aumenta a probabilidade de priorização das políticas de interesse dos governantes, mas, considerar apenas esses dois critérios, desconsiderando a competência técnica, diminui a capacidade de execução das políticas públicas em decorrência da falta de conhecimento do nomeado, e, conseqüentemente, impacta nos resultados e na efetividade do controle político esperado;
- A politização das nomeações é importante para impedir o corporativismo, incentivar as mudanças e direcionar as prioridades de interesse da população, mas, por outro lado, dificulta a implementação das políticas públicas devido à falta de expertise dos nomeados de fora do setor público, a descontinuidade de projetos anteriores e o foco nas ações de curto prazo;
- O alinhamento entre o candidato a ser nomeado e o Congresso facilita a aprovação pelo parlamento, mas pode superar os interesses do Presidente, estabelecendo uma hierarquia informal entre o ocupante do cargo e os Senadores;

A estratégia de utilizar as nomeações apenas como forma de angariar apoio político e recompensar aliados, gera o risco de redução da capacidade de condução e implementação das políticas públicas. Por outro lado, as nomeações voltadas apenas para fortalecer a burocracia, geram um risco de se perder o apoio do Congresso e diminuir a governabilidade.

Notadamente, esses desafios se concentram no olhar das nomeações apenas sob a ótica da política e da burocracia, deixando de explorar a participação de outros atores, externos ao Estado, que influenciam e são influenciados pelos altos funcionários públicos, o que reflete o próprio padrão dos estudos sobre o controle político e sobre a autonomia burocrática, que se concentram, em geral, apenas na relação entre o político e as organizações públicas (YESILKAGIT; VAN THIEL, 2012).

Na literatura revisada, poucos trabalhos trataram da participação de outros grupos além dos burocratas e dos políticos, incluindo os Senadores, os Presidentes e os partidos. Os poucos estudos identificados apontam que outros grupos de interesse podem exercer pressão sobre os tomadores de decisão, por meio de organizações da sociedade civil, de forma a ver os seus interesses representados através dos nomeados (SOMMER, 2013), e os governos podem recorrer a grupos externos da administração pública, como ONGs ou o setor privado, como forma de buscar expertise em determinados assuntos que ele não detenha (ABERS; DE OLIVEIRA, 2015). No entanto, ainda resta como importante lacuna na literatura, investigar de que maneira outros grupos de interesse afetam e são afetados pelos diferentes arranjos adotados nas nomeações públicas, especialmente de cargos de alto escalão. Nessa linha, a seção seguinte se propõe a iniciar essa discussão.

2 AS RELAÇÕES DAS NOMEAÇÕES PÚBLICAS COM OUTROS ATORES

Nos Estados modernos prevalece o tipo de dominação racional-legal, exercido por uma estrutura burocrática, em detrimento aos modelos organizativos típicos dos domínios tradicionais e carismáticos (WEBER, 1999), e as ações dos burocratas seguem a lógica de ampliar o controle do Estado sobre a sociedade, reforçando “a sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda” (ROCHA, 2006, p. 14). A burocracia estatal pode formular e perseguir objetivos diversos dos que possam ser demandados pela sociedade (SKOCPOL, 1985) e, portanto, são necessários mecanismos que tornem a burocracia um sistema aberto, e evitem a sua inércia e resistência às mudanças requeridas pelo próprio sistema social (EVANS, 1993). Tais mecanismos são eminentemente políticos, concretizados por organizações como partidos políticos, associações de classe e representações dos setores produtivos, que podem exercer influência e controle, orientando o Estado para os objetivos esperados pela sociedade como um todo (EVANS, 2004).

Na concepção weberiana, a existência de uma burocracia profissional, meritocrática e autônoma é fundamental para a eficiência do Estado, e, portanto, isolar e proteger as organizações públicas das influências do meio externo, seria uma forma de garantir a sua autonomia e impedir o risco de captura dos burocratas pelos políticos ou pelo setor privado (WEBER, 1997). Contudo, o insulamento e a autonomia por si só não significam necessariamente a garantia de que o Estado caminhará no sentido que a sociedade deseja, e, a relação sinérgica entre a burocracia e os atores que estão à sua volta, por meio de modelos de governança e de práticas institucionalizadas de relações entre o público e o privado, o técnico

e o político, o aparato estatal e o setor industrial, é essencial para otimizar a formulação de políticas públicas de interesse da população e para a estruturação e desenvolvimento do setor produtivo privado (EVANS, 1993).

Nas democracias os políticos são eleitos para que possam implementar as políticas públicas que a maior parte da população entende como justas e necessárias para o país, e para alcançar esses objetivos, precisam que a burocracia estatal atue na mesma direção, o que nem sempre ocorre (WOOD; WATERMAN, 1991). A burocracia existe para fazer cumprir a lei, respeitando a ordem democrática, estabelecida por uma relação hierárquica entre os políticos eleitos e os burocratas. Os políticos são quem detém a prerrogativa de definir as políticas públicas que devem ser implantadas, e, portanto, quando a burocracia desvia desse caminho, é legítimo que sejam adotadas ações de incentivo e punição para que volte ao sentido desejado (WOOD; WATERMAN, 1991). Uma importante possibilidade para exercer esse poder é o de nomear e demitir os funcionários no sistema decisório do Estado (NISTOTSKAYA; CINGOLANI, 2016), com base em diferentes arranjos institucionais que influenciam e são influenciados pelos modelos de governança pública, organizam a vida política e ordenam a maneira como a autoridade é constituída, exercida, legitimada, controlada e redistribuída (MARCH; OLSEN, 2013).

As nomeações públicas para posições decisórias no aparato estatal, portanto, guardam relação tanto com o insulamento das organizações, quanto com as suas interações com os grupos de interesse, influenciando, assim, os modelos de governança adotados. A acessibilidade de diferentes grupos de interesse na burocracia impacta na qualidade das relações interorganizacionais e democráticas (OLSEN, 2006), e o apoio das partes interessadas a determinada nomeação pode conferir maior capacidade de implementação das políticas públicas através da formação de redes informais de confiança e colaboração (JIANG, 2018).

Os altos funcionários públicos ocupam os cargos localizados entre os políticos eleitos e a burocracia responsável pela execução das políticas públicas, influenciando diretamente o desempenho dos governos e a efetividade estatal (KETELAAR; TURKISCH, 2007; OECD/ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2019). Dada a centralidade desses atores na organização da administração pública, a dinâmica das suas nomeações é relevante para a melhoria da gestão e para a implementação e os resultados das agendas políticas inerentes a própria democracia (PETERS, 2001), e, ainda que representem um elo entre os políticos e as estruturas burocráticas (KRAUSE; O'CONNELL, 2019), naturalmente, não afetam apenas esses dois grupos de atores – políticos e burocratas.

Embora as políticas públicas representem um conjunto de ações do Estado, elas envolvem diferentes atores e níveis de decisão, não sendo restritas às regras e aos participantes formais (SOUZA, 2006), podendo ser vistas como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com o ambiente externo, moldados pelos recursos e interesses de grupos e atores específicos e influenciados pelas suas diferentes crenças, valores e ideias (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007). Com a formulação e a execução das políticas públicas cada vez mais delegadas às estruturas administrativas do Estado (DOHERTY; LEWIS; LIMBOCKER, 2019), é natural que as partes interessadas em determinada política pública atuem de forma a influenciar o processo de escolha dos funcionários da burocracia estatal, especialmente dos ocupantes dos cargos mais altos que detém grande poder decisório, moldando os arranjos institucionais que regulam as nomeações de forma a atender melhor os seus interesses, partindo do princípio de que o Estado não apenas influencia a sociedade, como também é influenciado por ela (SKOCPOL, 1985).

Freeman (1984) define as partes interessadas, ou os *stakeholders*, como “qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou é afetado pela consecução dos objetivos da organização” (FREEMAN, 1984, p. 46). Segundo Mitchell, Agle, & Wood (1997), os *stakeholders* podem ser organizados a partir de três atributos: poder, legitimidade e urgência. O poder representa a capacidade de um ator impor a sua vontade ao outro, podendo ser representado em forma de normas (uso das normas e regras legais), da utilidade (uso dos recursos ou das informações) ou da coerção (uso da força). A urgência está relacionada à sensibilidade crítica em relação ao tempo. Já a legitimidade, corresponde ao entendimento de que as demandas e ações das organizações são socialmente aceitas. Para os autores, esses atributos são dinâmicos e decorrentes de construções sociais, podendo ser associados entre si, estabelecendo as características de cada tipo de *stakeholder*.

Os tipos de *stakeholders* definidos por Mitchell et al (1997), são classificados entre latentes, quando possuem somente um atributo e provavelmente recebem pouca atenção da organização; expectantes, que possuem dois atributos, que arai uma postura mais ativa da organização; e definitivo, que deve ser priorizado pela organização por possuir poder, urgência e legitimidade. Em resumo, na visão desses autores, a importância de cada *stakeholder* está relacionada à combinação entre o poder que cada um pode exercer sobre a organização, a legitimidade da sua ação, e a urgência da sua demanda (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

Gomes et. al. (2010) apresentaram um modelo sobre o tipo de influência dos grupos de interesse no processo decisório nos governos locais. Segundo os autores, os *stakeholders*

atuam de forma a regular, colaborar, orientar (definição de agenda), legitimar ou controlar as decisões públicas, e exercem a sua influência em decorrência de ambientes técnicos, onde os atores têm o poder sobre os recursos, e institucionais, onde as partes interessadas definem as regras e os regulamentos que as organizações públicas devem cumprir.

Os *stakeholders* reguladores exercem influência sobre o orçamento, controlando os recursos disponíveis. Os colaboradores são atores internos e externos que auxiliam a implementação das políticas públicas em razão da incapacidade das organizações estatais na prestação dos seus serviços ou alcance dos resultados esperados. Os definidores de agenda estabelecem objetivos e definem as prioridades das políticas públicas. Os legitimadores são os cidadãos, que detém o poder de voto, e que influenciam e legitimam as escolhas dos governantes. Por fim, os controladores atuam na correção e controle das ações dos governos, buscando a responsabilização dos agentes públicos.

Os modelos apresentados por Mitchell e colaboradores e Gomes e colaboradores, se complementam na avaliação e caracterização dos *stakeholders*, ao indicarem a possibilidade de análise das potencialidades de influência, assim como os papéis exercidos e atributos adquiridos por cada grupo de interesse, sendo importante para explicar a dinâmica de um subsistema político, podendo ser aplicado para o estudo das relações das partes interessadas em determinada política pública nos processos de nomeação para os cargos de alto escalão.

Uma possibilidade teórica para complementar os modelos de análise dos *stakeholders* no estudo das relações de outros atores com as nomeações públicas é o Modelo de Coalizões de Advocacia (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) proposto por Sabatier (1988) e revisado por outros autores posteriormente, que fornece uma estrutura para compreensão dos processos políticos, onde as coalizões são mecanismos formados por determinados grupos ou atores políticos que mobilizam recursos e conhecimentos para influenciar as políticas do seu interesse (WEIBLE *et al.*, 2019). Nesse caso, os atores políticos compreendem não apenas aqueles que se encontram no interior dos governos, mas também outros indivíduos externos à esfera pública que interagem com as organizações estatais, influenciando as políticas por meio dos conhecimentos ou recursos que dispõe (WEIBLE *et al.*, 2019).

Os recursos são a fonte de poder e influência das coalizões (WEIBLE *et al.*, 2019), e a importância de cada um deles varia de acordo com o contexto, podendo um mesmo recurso ser mais importante em determinado momento, ou para determinada política, e posteriormente se tornar menos relevante (WEIBLE *et al.*, 2019). Sabatier e Weible (2007) sugerem seis recursos que podem ser utilizados pelas coalizões para influenciar as políticas públicas: a

opinião pública; a informação; os apoiadores; os recursos financeiros; a liderança habilidosa; e a autoridade legal.

O principal recurso utilizado pelas coalizões é a autoridade legal para tomar decisões, exercida pelos funcionários do Estado com poder formal sobre a formulação, a implementação e o controle das políticas públicas (SABATIER; PELKEY, 1987; SABATIER; WEIBLE, 2007), e as explicações para as mudanças políticas e a dominância de determinada coalização passam pelo controle deste recurso (NOHRSTEDT, 2011). As coalizões procuram se apropriar da autoridade legal por meio da eleição de pessoas alinhadas aos seus objetivos, ou por meio das nomeações públicas, alocando nas diferentes instâncias do poder público, profissionais que possam atuar na defesa dos seus interesses (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Diversos atores políticos interagem com o poder estatal na formulação e implementação de determinada política (YESILKAGIT; VAN THIEL, 2012), e, portanto, é possível vislumbrar um conjunto amplo de grupos interessados nas nomeações públicas, cada qual com os seus próprios objetivos e instrumentos de interferência, que podem variar de acordo com o contexto histórico de cada organização, com a sua estrutura burocrática interna, com o setor em que atua e com a sua importância ou valor político. Além dos Presidentes, parlamentares, partidos políticos e burocratas, as nomeações podem interessar ao mercado privado, haja vista a influência do setor público na atividade empresarial e no desenvolvimento econômico dos países; à sociedade civil organizada, para que as políticas públicas de seu interesse sejam levadas à frente; às associações de classe, para a defesa dos seus interesses corporativos; à comunidade internacional, considerando as políticas e os desafios globais; e à outras organizações do próprio governo, na busca por uma maior harmonia entre as políticas executadas ou para a superação de obstáculos à implementação da sua agenda.

Partindo da premissa que a autoridade legal é o recurso mais importante para a implementação de determinada política, e que esse recurso pode ser captado por meio das nomeações públicas, traçando um paralelo com os demais recursos que são utilizados para as coalizações influenciarem as políticas públicas, sugeridos por Sabatier e Weible (2007), é provável que esses mesmos recursos sejam mobilizados para influenciar as nomeações dos altos funcionários públicos. Em outras palavras, as coalizões, formadas por atores e grupos de interesse, podem utilizar da opinião pública, da informação, dos apoiadores, dos recursos financeiros e da liderança habilidosa para influenciar a escolha daqueles que serão alocados nas posições-chave no interior das organizações públicas.

Ou seja, os grupos de interesse podem exercer a sua influência tanto em relação especificamente ao candidato que será nomeado, quanto em relação às regras e padrões para as nomeações. Há setores estatais que exercem maior influência nos mercados privados, como os setores econômicos e de regulação. Nesses casos, é possível supor que haja uma maior influência do empresariado no processo de nomeação, direcionando as escolhas para as arenas onde possam exercer maior influência, como o Congresso, por exemplo, e favorecendo a profissionalização da burocracia e a competência técnica dos escolhidos, considerando a importância da estabilidade nas políticas públicas e da visão de longo prazo para a maior parte dos negócios, e que a independência política tem impacto positivo na atuação das organizações públicas em relação à concorrência dos mercados (DOLI; KORENICA, 2010).

No caso de setores onde a sociedade civil organizada tenha maior militância ou exista uma maior proximidade com os movimentos sociais democráticos, possivelmente os processos de escolha serão realizados de maneira mais coletiva, com maior influência das organizações de classe e associativas, como por exemplo nos casos da educação e saúde. Por fim, em setores onde exista um apelo mais evidente por autonomia, impessoalidade e imparcialidade, como os órgãos policiais e de controle, possivelmente os burocratas exercerão maior influência nos processos de nomeação, dada a própria natureza teórica da burocracia. Assim, os arranjos institucionais adotados nas nomeações buscam atender aos interesses dos grupos de poder ou das coalizões mais influentes em cada setor do Estado, de forma a maximizar os seus ganhos esperados, e não apenas aos políticos ou aos burocratas.

Embora alguns estudos tenham se debruçado sobre o uso e a mobilização dos recursos das coalizões, incluindo o domínio da autoridade legal por meio das nomeações públicas, a pesquisa sobre esse atributo permanece subdesenvolvida, especialmente sobre as relações entre os recursos e a influência política (WEIBLE et al., 2019). Assim, estudos futuros poderiam se dedicar à investigação empírica ou aprofundamento teórico das suposições levantadas nos parágrafos anteriores.

CONCLUSÃO

Este ensaio partiu de uma revisão da literatura recente sobre as nomeações públicas discricionárias, buscando sintetizar e organizar o conhecimento disperso em diferentes estudos teóricos e empíricos sobre os usos, as motivações e os desafios dessas práticas. A revisão mostrou que a literatura aponta as nomeações como uma importante ferramenta para o controle político da burocracia, e os estudos nesse campo têm sido moldados especialmente

pela discussão entre as vantagens e desvantagens da politização ou da meritocracia nas escolhas daqueles que serão nomeados, especialmente nos cargos de alto escalão.

Apesar da quantidade das pesquisas realizadas sobre esse tema, o olhar se concentra no papel dos burocratas e, principalmente, dos políticos no processo de nomeação, salientando como principal critério de escolha a lealdade como melhor condição para implementar as políticas de seu interesse. Ao mesmo tempo que a lealdade e o alinhamento ideológico aproximam o nomeado do governante, deixar de considerar a competência técnica tem um impacto negativo no desempenho das organizações públicas e um efeito adverso no controle político esperado.

Assim, se por um lado a politização das nomeações é importante para mover a burocracia no sentido desejado pelos políticos, por outro, o seu uso indiscriminado dificulta a implementação das políticas públicas devido à falta de expertise dos nomeados de fora do setor público, o abandono de projetos anteriores e o foco nas ações de curto prazo. Portanto, utilizar as nomeações apenas para conseguir apoio político e recompensar aliados, gera um risco de redução da capacidade de condução e implementação das políticas públicas. Porém concentrar as nomeações apenas no sentido de fortalecer a burocracia, também não se mostra adequado, devido ao risco de se perder o apoio do Congresso e diminuir a governabilidade. O principal desafio, então, é encontrar um equilíbrio entre as motivações e os critérios utilizados nas nomeações, especialmente dos cargos de alto escalão.

Apesar da importância dessa discussão, a literatura recente mostra uma lacuna relevante nas pesquisas, que é a relação de outros atores com as nomeações públicas. No setor público, os desafios das lideranças vão além das suas organizações (JOKINEN, 2005), o que reforça a importância de selecionar e desenvolver gestores que sejam capazes não apenas de orientar e motivar as suas equipes, mas também de buscar alternativas que possam superar problemas de difícil solução (*wicked problems*), através do fortalecimento das relações intergovernamentais, e da participação da sociedade na prestação dos serviços públicos (LOPES *et al.*, 2020). Da mesma forma que em quaisquer outras políticas públicas, é preciso identificar os grupos interessados nas nomeações e criar mecanismos para envolvê-los e gerenciá-los. Assim este ensaio também buscou contribuir com o avanço nas teorias sobre as nomeações públicas, iniciando as discussões sobre a participação de outros atores nos processos de escolha e nos arranjos institucionais adotados para a ocupação dos cargos de alto escalão.

A identificação inicial dos grupos interessados nas nomeações discricionárias, de maneira generalizada, ocorre de maneira intuitiva. Se as decisões dos governos impactam

diretamente a vida da população, a economia e as relações sociais, é natural supor que as empresas privadas, a sociedade civil organizada, as associações de classe e até mesmo a comunidade internacional exerce alguma influência na modos de escolha dos altos funcionários públicos. Naturalmente, esse exercício panorâmico de levantamento de outros grupos de interesse carece de melhor detalhamento, especialmente em relação às suas características e aos seus papéis nesse jogo.

A depender do setor da atividade pública, ou dos objetivos do grupo de interesse, um determinado arranjo poderá ser adotado, de forma a atender os interesses dos grupos dominantes. Em linha com a teoria institucional, as nomeações públicas são precedidas por regras formais e informais, que restringem ou delimitam os poderes dos governantes e demais atores envolvidos, se constituindo como instituições estabelecidas como forma de regular os conflitos decorrentes da assimetria de poder (THÉRET, 2003). Os arranjos adotados tendem a se manter estáveis e duradouros enquanto os resultados atenderem às expectativas dos que possuem poder decisório, ou, maior capacidade de influência (SHEPSLE, 2001).

Os modelos de escolha podem ser premeditados, acordados voluntariamente, ainda que as regras não atendam plenamente as reais preferências dos indivíduos participantes, mas que possibilitem o equilíbrio, a redução dos custos, e, conseqüentemente, a maximização dos ganhos de cada ator, independentemente dos resultados coletivos serem ou não coerentes (IMMERGUT, 2006). Ou, ainda, podem se formar em decorrência do histórico ou tradição administrativa do país, que influenciam a existência de uma estrutura estatal burocrática menos profissionalizada, ou com raízes patrimonialistas que favorecem o clientelismo e o patrocínio (BACH; HAMMERSCHMID; LÖFFLER, 2020), como, por exemplo, a tradição napoleônica, caracterizada por menores restrições na relação entre a política e a administração, onde é comum políticos assumirem posições na estrutura burocrática e funcionários de carreira seguirem para a esfera política (PARRADO; SALVADOR, 2011; PETERS, 2008).

Independente da origem ou da justificativa para a existência de determinado modelo de nomeação pública, parece lógico que outros atores externos ao aparato estatal também se interessam pelos seus resultados, e usam do seu poder e legitimidade para influenciar tanto as escolhas de um candidato especificamente, como a própria construção das regras que irão regular os processos de nomeação. Compreender de que maneira essa influência é exercida, a quais grupos cada arranjo deve atender, e como as relações com esses grupos de interesse podem contribuir para a melhoria dos processos de escolha dos altos funcionários públicos e

uma relação harmônica entre políticos, burocratas e sociedade, parece ser um campo de estudos ainda a ser explorado.

REFERÊNCIAS

457

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. [s.l.] Harvard University Press, 1981.

ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. **Public Administration Review**, v. 48, n. 2, p. 606, 1988.

ABERS, R. N.; DE OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): Interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinio Publica**, v. 21, n. 2, p. 336–364, 2015.

ALADALAH, M.; CHEUNG, Y.; LEE, V. C. Towards a Model for Engaging Citizens via Gov2.0 to Meet Evolving Public Value. **International Journal of Public Administration in the Digital Age**, v. 5, n. 1, p. 1–17, 2018.

ANDERSEN, D. D. E. Does Meritocracy Lead to Bureaucratic Quality? Revisiting the Experience of Prussia and Imperial and Weimar Germany. **Social Science History**, v. 42, n. 2, p. 245–268, 2018.

ANDRADE, C. R. DE; CKAGNAZAROFF, I. B. Seleção e monitoramento de empreendedores públicos à luz da gestão por competências. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 3, p. 469–485, 2018.

BACH, T.; HAMMERSCHMID, G.; LÖFFLER, L. More delegation, more political control? Politicization of senior-level appointments in 18 European countries. **Public Policy and Administration**, v. 35, n. 1, p. 3–23, 2020.

BEARFIELD, D. A. What Is Patronage? A Critical Reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64–76, jan. 2009.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, 2017.

BILHIM, J. A. DE F. Papel Dos Gestores Na Mudança Cultural Da Administração Central Do Estado: O Caso Da Meritocracia. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 5, n. 2, p. 205–227, 2013.

BILHIM, J. A. DE F. Nova governação pública e meritocracia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 2017, n. 84, p. 9–25, 31 mar. 2017.

BRESLER-GONEN, R.; DOWDING, K. Shifting and Shirking: Political Appointments for Contracting Out Services in Israeli Local Government. **Urban Affairs Review**, v. 44, n. 6, p. 807–831, 17 jul. 2009.

CHIOU, F. Y.; ROTHENBERG, L. S. Executive appointments: Duration, ideology, and hierarchy. **Journal of Theoretical Politics**, v. 26, n. 3, p. 496–517, 2014.

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

CIOBANU, A. Civil Servants' Recruitment and Selection Practices In European Union Member States. **Management Research and Practice**, v. 7, n. 3, p. 21–34, 2015.

CORNELL, A. Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs. **Governance**, v. 27, n. 2, p. 191–214, 2014.

DAHLSTRÖM, C.; HOLMGREN, M. The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover. **British Journal of Political Science**, v. 49, n. 3, p. 823–836, 2019.

DOHERTY, K. M.; LEWIS, D. E.; LIMBOCKER, S. Executive Control and Turnover in the Senior Executive Service. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 29, n. 2, p. 159–174, 2 abr. 2019.

DOLI, D.; KORENICA, F. Calling for independence : To what extent is the composition of the competition authorities politicized? The case of Western Balkans countries. **International Journal of Law and Management**, v. 52, n. 5, p. 356–368, 2010.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28–29, p. 107–157, abr. 1993.

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

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

FREEMAN, R. E. **Strategic management: a stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FUENZALIDA, J.; RICCUCCI, N. M. The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices. **Review of Public Personnel Administration**, v. 39, n. 4, p. 544–569, 2019.

GALLO, N.; LEWIS, D. E. The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 219–243, 1 abr. 2012.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. [s.l.] University of California Press, 1994.

GILMOUR, J. B.; LEWIS, D. E. Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. **American Politics Research**, v. 34, n. 1, p. 22–50, 26 jan. 2006.

GOMES, R. C.; LIDDLE, J.; GOMES, L. O. M. A five-sided model of stakeholder influence: A cross-national analysis of decision making in local government. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701–724, 2010.

HAZELL, R. J. D. Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments. **Parliamentary Affairs**, v. 72, n. 2, p. 223–244, 2019.

HOLLIBAUGH, G. E. Presidential Appointments and Public Trust. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 618–639, 2016.

HOLLIBAUGH, G. E. Presidential Appointments and Policy Priorities. **Social Science Quarterly**, v. 98, n. 1, p. 162–184, mar. 2017.

HOLLIBAUGH, G. E. Patronage appointments and agency independence. **Journal of Politics**, v. 80, n. 4, p. 1411–1416, 2018.

HUTCHINSON, J.; WALKER, E.; MCKENZIE, F. H. Recruiting CEOs in Local Government: A ‘Game of Musical Chairs’? **Australian Journal of Public Administration**, v. 76, n. 4, p. 480–494, 2017.

IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: Coletânea - Volume 1**. Brasília, Brasil: Enap, 2006. p. 155–195.

JIANG, J. Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China. **American Journal of Political Science**, v. 62, n. 4, p. 982–999, 2018.

JO, J. Now or later? A dynamic analysis of judicial appointments. **Journal of Theoretical Politics**, v. 29, n. 1, p. 149–164, 23 jan. 2017.

JOHNSON, T.; LEWIS, G. B. Inspecting the Merit System’s “Pivotal Idea”: Does Competitive Examination Increase the Qualifications and Quality of the U.S. Federal Service? **Review of Public Personnel Administration**, 2018.

JOKINEN, T. Global leadership competencies: A review and discussion. **Journal of European Industrial Training**, v. 29, n. 3, p. 199–216, 2005.

KETELAAR, A; TURKISCH, E. **Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences**: OECD Working Papers on Public Governance Volume: 2007/5. [s.l.] OECD Publishing, 2007.

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

KRAUSE, G. A.; LEWIS, D. E.; DOUGLAS, J. W. Political Appointments, Civil Service Systems, and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in the American States. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 770–787, jul. 2006.

KRAUSE, G. A.; O’CONNELL, A. J. Loyalty–Competence Trade-offs for Top U.S. Federal Bureaucratic Leaders in the Administrative Presidency Era. **Presidential Studies Quarterly**, p. 1–24, 2019.

LEE, D. S. Executive control of bureaucracy and presidential cabinet appointments in East Asian democracies. **Regulation & Governance**, 2018.

LEWIS, D. E. Presidential Appointments and Personnel. **Annual Review of Political Science**, v. 14, n. 1, p. 47–66, 2011.

LOPES, A. V. et al. Profissionalização da Liderança Pública: Uma Revisão da Literatura sobre Valores, Competências e Seleção de Dirigentes Públicos. **Revista Gestão & Conexões**, v. 9, n. 1, p. 8–27, 2020.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 439–461, 2014.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no executivo federal. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 141–160.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. [s.l.] Oxford University Press, 2013.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. **Public Administration Review**, v. 66, n. 2, p. 177–192, 2006.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of who and What Really Counts. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853–886, out. 1997.

MOHER, D. et al. Academia and Clinic Annals of Internal Medicine Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses : **Annals of Internal Medicine**, v. 151, n. 4, p. 264–269, 2009.

NAHTIGAL, L.; HAČEK, M. Politicization of senior civil servants in Slovenia. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 39, p. 108–127, 2013.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 3, p. 519–534, jul. 2016.

NOHRSTEDT, D. Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 461–484, 2011.

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

OLIVEROS, V.; SCHUSTER, C. Merit, Tenure, and Bureaucratic Behavior: Evidence From a Conjoint Experiment in the Dominican Republic. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 6, p. 759–792, 2 maio 2018.

OLSEN, J. P. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1–24, 2006.

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

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

PETERS, B. G. **The Politics of Bureaucracy**. 5th ed. ed. London: Routledge, 2001.

PETERS, B. G. The napoleonic tradition. **International Journal of Public Sector Management**, v. 21, n. 2, p. 118–132, 2008.

POOCHAROEN, O.; BRILLANTES, A. Meritocracy in Asia Pacific: Status, Issues, and Challenges. **Review of Public Personnel Administration**, v. 33, n. 2, p. 140–163, 15 abr. 2013.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11, 2006.

ROTTINGHAUS, B.; NICHOLSON, C. Counting Congress In: Patterns of Success in Judicial Nomination Requests by Members of Congress to Presidents Eisenhower and Ford. **American Politics Research**, v. 38, n. 4, p. 691–717, 10 fev. 2010.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988.

SABATIER, P. A.; PELKEY, N. Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policymaking. **Administration & Society**, v. 19, n. 2, p. 236–263, 26 ago. 1987.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. [s.l.] Westview Press, 2007. p. 189–220.

SANCINO, A.; SICILIA, M.; GROSSI, G. Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes. **International Review of Administrative Sciences**, v. 84, n. 4, p. 785–802, 16 fev. 2017.

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

SCHNEIDER, B. R. **Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil**. [s.l.] University of Pittsburgh Press, 1991.

SHEPSLE, K. A. A comment on institutional change. **Journal of Theoretical Politics**, v. 13, n. 3, p. 321–325, 2001.

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

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. B.; SKOCPOL, T. (Eds.). . **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SOMMER, U. Representative Appointments: The Effect of Women’s Groups in Contentious Supreme Court Confirmations. **Journal of Women, Politics and Policy**, v. 34, n. 1, p. 1–22, 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 58, p. 225–254, 2003.

WATERMAN, R. W.; BRETTING, J.; STEWART, J. The Politics of U.S. Ambassadorial Appointments: From the Court of St. James to Burkina Faso. **Social Science Quarterly**, v. 96, n. 2, p. 503–522, 2015.

WEBER, M. **Os Economistas - Max Weber: Textos Selecionados**. Tradução Maurício Tragtenberg et al. São Paulo, Brasil: Círculo do Livro, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva - Volume 2**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília - UNB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEIBLE, C. M. et al. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 0, n. 0, p. 1–28, 2019.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. **American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801–828, 1991.

YAZAKI, Y. The effects of bureaucracy on political accountability and electoral selection. **European Journal of Political Economy**, v. 51, n. July 2016, p. 57–68, 2018.

YESILKAGIT, K.; VAN THIEL, S. Autonomous agencies and perceptions of stakeholder influence in parliamentary democracies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 101–119, 2012.