

A Burocracia Explica a Continuidade das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil?

Roberta Messiane Gonçalves Sousa

Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Email: robertasousa1@gmail.com

Área temática: Administración pública y políticas públicas

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

Resumo

As políticas de combate à pobreza no Brasil, desde a década de 30, adotou um *modus operandi* que permanece até o governo Lula em 2010, onde parte da compreensão que a pobreza é sinônimo de ausência de renda. A literatura da Ciência Política acredita que a alternância partidária provoca inflexões nas políticas. No Brasil isso não aconteceu. Então, o que explica a permanência das políticas? A hipótese defendida nesse trabalho é que a burocracia seja o *locus* explicativo. Portanto, a burocracia é uma das partes mais importantes do processo de formulação das políticas públicas – é quem operacionaliza a máquina pública, seja sob a orientação política, seja sob a orientação das regras e estatutos que definem a ação da burocracia instalada. Entender seu funcionamento, suas preferências, como são recrutados e como se articulam para formular a agenda de políticas de combate à pobreza é o foco deste trabalho. Para tanto, torna-se necessário resgatar as escolhas dos governos no passado e o quanto estas ações condicionam e influenciam a burocracia que temos hoje. Neste sentido, a continuidade da burocracia, dos técnicos de governo poderia explicar a continuidade das políticas públicas no campo do combate à pobreza. Com isso, a pesquisa busca entender o grau de influência desse ator na formulação da agenda e na continuidade das políticas. A metodologia utilizada foi a realização de entrevistas com atores políticos e técnicos que trabalharam em diferentes governos, contribuindo para a construção de uma agenda de continuidades e com poucas inflexões.

A Burocracia Explica a Continuidade das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil?

A burocracia é uma das partes mais importantes do processo de formulação das políticas públicas. Entender o seu funcionamento, as suas preferências e como se articulam para formular a agenda de políticas de combate à pobreza é o foco deste artigo. Para tanto, torna-se necessário resgatar as escolhas dos governos no passado e identificar o quanto as ações do passado condicionam e influenciam as decisões da burocracia na manutenção da agenda governamental, fazendo emergir o caráter de continuidade.

A Burocracia no Brasil

O recorte temporal, iniciando na década de 30, é motivado pelos esforços do governo de Getúlio Vargas em criar uma burocracia nacional, com um novo aparato estatal responsável por modernizar a administração pública.

Muitos conceitos e tipologias foram elaborados para definir a chamada burocracia moderna. Para Schneider (1994) os burocratas são todos os que trabalham nos principais cargos de governo, desenvolvendo funções estratégicas. Na visão de Bresser-Pereira (1998) os burocratas ou tecnocratas, cujo poder tem como base a técnica, são ambiciosos, bem preparados tecnicamente, havendo estudado nas melhores universidades e recebem salários elevados. Peters (1995:342) define burocracia como os representantes legítimos do Estado, com poder para formular ações e negociar recursos para a manutenção de sua existência e para a operacionalização dos seus planos. Já para Cardoso (1975:17) a burocracia é uma força, que no sistema capitalista, está subordinada socialmente a círculos que decidem os objetivos básicos. Neste sentido, Martins (1985:36) define a burocracia como fruto ou resultado da expansão do Estado capitalista, que requer profissionais com alto grau de conhecimento para executar o planejamento capitalista. Esta pesquisa levará em consideração o conceito de Burocracia elaborado por Loureiro *et al* (2010:79) onde entende que a burocracia é composta por ocupantes dos cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo. Eles tanto podem ser funcionários públicos de carreira quanto profissionais de fora do setor público que exercem temporariamente atividades de direção nos órgãos governamentais. A análise das autoras parte de duas vertentes distintas que buscam a explicação da burocracia no processo de decisão das políticas identificadas na seguinte citação:

“Podemos classificar os estudos em duas vertentes analíticas. A primeira tributária das discussões marxistas que aborda a burocracia pelo ângulo do caráter de classe do Estado e enfatiza processos de transformações macroestruturais por que passou a sociedade brasileira a partir da década de 1930 e que levaram a centralização do poder no Executivo federal e a expansão do aparato estatal e da burocracia pública. A segunda privilegia o estudo da burocracia pelo prisma de seus vínculos com as instituições políticas e o seu tema central pode ser sintetizado na discussão a respeito do dilema entre insulamento burocrático ou clientelismo/patronagem” (LOUREIRO *et al*, 2010:77-78).

De acordo com Weber (1966:26) a administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Portanto, o saber é o produto da luta pelo poder. Neste sentido, Bresser-Pereira (2007:10) aponta que as camadas altas dos grupos que formam a burocracia podem ser denominadas de “alta burocracia pública” ou “burocracia política”. Incluem-se os consultores na burocracia pública, porque eles são, geralmente, ex-funcionários que desempenham papel importante na definição das estratégias organizacionais e administrativas do aparelho do Estado, constituindo parte da comunidade de gestores públicos. Consideram-se ainda os

políticos, porque, por um lado - embora eles tenham, com frequência, origem nas classes mais altas e, mais recentemente, também origem na classe trabalhadora - quando são bem-sucedidos, profissionalizam-se, e a maior parte dos seus rendimentos passa a derivar do Estado. Também, porque, por outro lado, os altos burocratas não eleitos desempenham papéis políticos. Apontando para o hibridismo da burocracia, entre técnicos e políticos.

Cardoso (1975:182) aponta para o risco de cooptação da burocracia por agentes do capital privado que agem como anéis de influência entre o campo da burocracia privada e pública. Nesta direção, Loureiro *et al* (2010:88) pensam que os anéis burocráticos são instrumentos políticos menos estáveis e mais ágeis que os partidos políticos, pois são círculos de informação e pressão que permitem a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais. Já para Abrucio *et al* (2010:51) o exemplo dos anéis burocráticos revela que a proteção autoritária da tecnocracia não necessariamente afasta o Estado do patrimonialismo, uma vez que os interesses privados relacionam-se nessa arena com a burocracia sem o menor controle público. Isso possibilita o favorecimento de determinados setores econômicos, o tráfico de interesses e, no limite, a corrupção. Nada mais distante de um processo de modernização da administração pública. Cardoso (1975:183) argumenta sobre o tamanho do desafio do Estado em estabelecer controles que minimizem os desvios de conduta e as incertezas inerentes ao poder presente na seguinte citação: “como organizar o poder, como selecionar quadros para tornar possível combinar a cooptação com a representação, como definir as regras de governo, são problemas que não podem ser deduzidos do caráter do Estado. Este condiciona os parâmetros, mas não determina as combinações possíveis”, então, quem determina? Este é um dos desafios.

A agenda de políticas de combate à pobreza tem o recorte a partir da década de 30, com a hipótese que existe continuidade nesta agenda e que a burocracia é uma variável que pode explicar a permanência destas políticas ao longo do tempo. Com isso, é importante fazer uma digressão para entender os fatos políticos do período com reflexo direto na burocracia.

Em 1930 ocorre a revolução com a participação de militares e civis, culminando na deposição do governo oriundo de uma concertação política entre São Paulo e Minas Gerais (chamada República café com leite), pondo fim à chamada República Velha. Com isso, ascendem ao poder novas lideranças regionais com maior peso dos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul sob a influência de Getúlio Vargas que assume o governo federal. Para Abrucio *et al* (2010:36-37) o modelo varguista foi a primeira estrutura weberiana destinada a produzir políticas públicas de larga escala. Além disso, criou-se uma burocracia, a um só tempo, voltada ao desenvolvimento, institucionalmente ligada ao mérito e ao universalismo. A experiência de Getúlio Vargas em outros governos subnacionais e pelo fato de ter sido ministro da Fazenda em meados da década de 1920, possibilitaram a formação de um pensamento que o papel do Estado deveria mudar, e isso necessitaria de uma burocracia forte e profissionalizada.

O regime varguista foi permeado pelo autoritarismo e centralidade do poder na pessoa do presidente. Gouvêa (1994:73) lembra que em momentos de crise ou em regimes autoritários o que se observa é a autopromoção da burocracia como representante do interesse público, que se equipa com recursos políticos para enfrentar toda sorte de ‘inimigos’ (grupos privados, políticos, Legislativo, corporações do próprio aparelho do Estado, entre outros). Neste sentido, a atuação da burocracia terá um maior ou menor destaque conforme a abertura dos ocupantes temporários dos cargos do Governo ou pelas lideranças do Legislativo. Portanto, as situações não democráticas tendem a aumentar a autonomia de ação da burocracia.

Na democracia, os atores que formulam as políticas têm uma maior proximidade com a sociedade, diminuindo o grau de insulamento da burocracia, com a criação de espaços de prestação de contas, de tomada de decisão participativa. Enfim, novos elementos são inseridos para evitar o distanciamento da burocracia. Na prática, ainda é possível observar a fortaleza da burocracia, por constituir-se um ator com poder para apresentar as propostas técnicas diante de grupos que detêm apenas idéias abstratas, sem conhecimento dos recursos disponíveis para a futura implementação da política. Com isso, a burocracia conquista seu espaço, baseada muitas vezes, na assimetria de informações. Nem sempre seguindo os regulamentos e regras, mas as suas preferências pessoais e/ou partidárias.

O Brasil sofreu as consequências de um longo período sem democracia, afetando o processo de acompanhamento das políticas e dos respectivos formuladores. Neste sentido, O'Donnell e Schmitter (1988) expressam que os fatores que levaram ao regime autoritário não são os mesmos que levam a democracia. De modo que o processo de transição carrega consigo muitas incertezas, que variam conforme a duração e a severidade do regime, e nos resultados das primeiras eleições pelos seguintes fatores: morte das principais lideranças de oposição, esvaziamento da sociedade civil, medo de participar, ausência de motivação política, entre outros. No Brasil, a abertura política foi gradual. No ano de 1985 foi realizada eleições indiretas para presidente da República com dois candidatos, sendo Paulo Maluf pelo Partido Democrático Social - PDS (candidato da situação) e Tancredo Neves pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (candidato da oposição).

Assim, Tancredo Neves (PMDB) um experiente político vence as eleições indiretas para a presidência do Brasil, recebendo 480 votos do colégio eleitoral contra 180 votos de Paulo Maluf. Por motivos de doença e posterior falecimento, Tancredo Neves não toma posse. José Sarney (PMDB), vice na chapa de Tancredo Neves, toma posse na Presidência da República para o período de 5 anos de governo. O novo presidente assume a agenda política de Tancredo Neves e em fevereiro de 1987 convoca uma Assembléia Constituinte para a elaboração da nova Constituição, que foi promulgada em 1988 com o título de Constituição Cidadã.

Na análise de Loureiro *et al* (2010:108) sobre a democracia pós 1988, as decisões fundamentais sobre as políticas públicas encontram-se nas mãos do Executivo, e a burocracia continua sendo seu principal *policymaker*, já que a incapacidade de exercício da função governativa parece ser ainda característica central dos partidos políticos. Neste sentido, Pacheco (2010:289) lembra que no presidencialismo de coalizão, como o brasileiro, a politização da burocracia aparece ainda para garantir o apoio congressual ao presidente, através de negociação de acordos sobre pastas e cargos de ministros. Para Abrucio *et al* (2010) as mudanças realizadas no governo de José Sarney (PMDB) não foram capazes de mudar a configuração dos interesses estabelecidos. O autor exemplifica com a ação de extinguir o DASP em 1986 e criar para o seu lugar a Secretaria de Administração Pública, ligada diretamente à Presidência da República, que parece não ter conseguido funcionar na prática. Segue um breve diagnóstico da burocracia na gestão do presidente José Sarney (PMDB):

“A fraqueza política do governo Sarney também ocorria na relação com os servidores públicos, que à época passavam tanto por problemas de desorganização do Estado – saída dos quadros mais antigos, piora nos salários, falta de perspectiva de carreira – bem como, de reorganização sindical em meio a democratização do país” (ABRUCIO *et al*, 2010:55).

As mudanças continuam com a transformação da FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, tendo como modelo a ENA – *École Nationale d'Administration* da França. Essa ação levou a criação da carreira dos gestores públicos – Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Ainda Bresser-Pereira (1998) observa que é uma carreira de altos administradores públicos que recebem uma orientação rigorosamente burocrática (com excesso de controle), voltada para a crítica ao passado patrimonialista e não para o futuro.

No governo de Fernando Collor de Mello (PRN) as ações foram no sentido de desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais (ABRUCIO *et al*, 2010). Na visão de Abrucio *et al* (2010) no governo Itamar Franco (PMDB) se chegou a fazer diagnósticos sobre a situação da burocracia. Porém, os avanços só se darão na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) com a implementação da reforma do Estado com a criação do MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, baseando suas ações em experiências internacionais.

Para Bresser-Pereira (1998:182) o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) encontrou uma cultura fortemente burocrática, cujo inimigo naquele momento era o patrimonialismo. No governo de Fernando Collor o inimigo era a corrupção. Então, quando Itamar Franco assumiu o governo, a resposta encontrada para a burocracia foi mais controle formal e rigidez sobre todos os processos, instituindo a Lei das Licitações (Lei 8666) e a criação da Secretaria Federal de Controle. De modo, que não houve mudança de paradigma burocrático – a luta para pôr fim ao patrimonialismo e a corrupção impediram avanços no sentido da modernidade gerencial. A manutenção do paradigma burocrático pode ter influenciado na permanência das políticas de combate à pobreza.

Sobre o funcionamento da burocracia no governo Fernando Henrique Cardoso, Loureiro *et al* (2010:106) afirmam que o governo fez uso de duas estratégias. A primeira foi a segmentação da burocracia e a segunda foi a nomeação de um secretário-executivo para os ministérios cedidos aos partidos de sua base de sustentação no Congresso. Essa ação tinha como objetivo garantir que as decisões tomadas seguissem a orientação geral do núcleo do governo. Esta ação pode ser vista também como uma decisão estratégica de coordenação política para evitar possíveis desvios de meta e indisciplina programática por parte dos ministros oriundos de partidos políticos diferentes. Pacheco (2010:294) explica que no governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma alteração do conceito de profissionalização da burocracia, que passou a ser entendido como a capacidade de mensurar e avaliar resultados, controlar custos e buscar eficiência, comunicar, comparar resultados e avaliar desempenho.

No sentido de aumentar a profissionalização do setor público e aumentar sua eficiência Spink (2001:141) faz referência às iniciativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID na aprovação de 100 ou mais programas no período de 1990 e 1995, nos quais os componentes ‘fortalecimento’ e ‘reforma do Estado’ estavam sempre presentes. Neste sentido, havia também o financiamento do Banco Mundial para os programas de ‘modernização do setor público’ para os países da América Latina na década de 90 e a ONU na sua assembléia geral de 1996 orientava seus parceiros e agências a concentrar suas atividades no desenvolvimento de recursos humanos e no treinamento para a eficiência da gestão pública. Portanto, não parece ser um movimento interno de modernização da burocracia, mas uma ação coordenada por organismos multilaterais, em diversas partes do mundo, com foco em países em estágio inferior de desenvolvimento.

De acordo com Pacheco (2010) e BID (2007) o Brasil vem sendo considerado um dos países latino-americanos onde o serviço civil é dotado de maior grau de profissionalização. A profissionalização é entendida aqui como o cumprimento dos requisitos básicos do modelo burocrático clássico weberiano, como o recrutamento meritocrático no ingresso do serviço público por meio de um sistema formal e impessoal de exames consistentes. Ainda Pacheco (2010:278) explica que a posição destacada do Brasil é pelo fato de ter sido o primeiro país latino-americano a constituir corpos permanentes de Estado, com a realização de concursos públicos e criação de carreiras. Um outro fator foi a institucionalização da forma de ingresso no serviço público, inscrita na Constituição de 1988. A autora explica ainda que a introdução de mecanismos de recrutamento meritocrático não exclui a entrada de pessoas no serviço público por indicação política, produto de negociações e acordos de apoio.

“O modelo de formação da burocracia é até hoje inacabado, tendo sempre convivido com outras formas de ingresso e de permanência nos quadros de pessoal - interinos, extranumerários, outras formas de vínculo precário, além dos cargos de livre nomeação. A explicação corrente remete a politização da máquina pública, por meio do clientelismo e do poder de nomeação utilizado pelos governantes como moeda de troca no jogo político-partidário. (...) entre os anos de 1995 e 2008 a despesa com pessoal do Executivo federal passou, em valores correntes, de R\$ 31,5 bilhões para R\$ 110,3 bilhões, o que equivale a um aumento de 450%” (PACHECO, 2010:278; 281).

Neste sentido, é possível perceber, na tabela abaixo, o aumento crescente de contratações em cargos de confiança na categoria de Direção e Assessoramento Superior – DAS, bem como o quantitativo de gratificações sob a gestão e escolha do Executivo.

Tabela 10 – cargos de confiança e gratificações do Executivo federal (1997-2010)

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DAS	17607	17183	16306	17389	17995	18374	17559	19083	19925	19797	20159	20599	21217	21870
Total Geral	70705	69341	59715	66040	71409	68931	67774	67798	69753	73096	75881	76857	81564	86086

Fonte: Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Em uma análise mais apurada sobre os ocupantes dos cargos de confiança é possível perceber um alto grau de profissionalização, onde apresentamos o seguinte conceito para profissionalização:

“Profissionalização equivale à existência de corpos fortemente protegidos por meio de disposições rígidas, homogêneas e extensivas a todos indistintamente, dificilmente alteráveis, que permanecem no imaginário de todos como a solução para o que é considerado o principal obstáculo à constituição dos corpos permanentes do Estado: seu uso político clientelista” (PACHECO, 2010:292).

No governo Lula as atividades de controle interno da burocracia era executada pela Secretaria Federal de Controle da Controladoria Geral da União (LOUREIRO *et al*, 2010:106). Neste sentido, Abrucio *et al* (2010:67) entende que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) continuou uma série de iniciativas oriundas de experiências anteriores com foco na modernização do Estado. As iniciativas foram particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem da Controladoria Geral da União (CGU), um instrumento de combate à ineficiência e a corrupção. Assim, é importante perceber as inovações administrativas, principalmente no acompanhamento das políticas sociais, como o Programa Bolsa Família. Um dos exemplos citados pelo autor como ponto fraco na gestão do presidente Lula foi o chamado ‘loteamento dos cargos públicos’ entre

vários partidos políticos, fragmentando o governo e impedindo a disseminação das boas práticas entre os ministérios.

Ao analisar o ingresso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), cargo criado no sentido de profissionalizar a administração pública com a inserção de altos burocratas (BRESSER-PEREIRA, 1998). Neste sentido, Cruz (2010) faz uma síntese da distribuição destes profissionais, que pode ter referência com a agenda estratégica do governo Lula (PT) e impactar na decisão de continuidade das políticas. Assim temos:

“Conforme órgão supervisor de carreira 67% dos membros estão concentrados em 10 ministérios: Planejamento, Orçamento e Gestão (22%); Fazenda (14%); Presidência (14%); Justiça (10%); Educação (9%); Cultura (9%); Minas e Energia (8%); Saúde (7%); Desenvolvimento Social e Combate à fome responsável pelo Bolsa Família (7%)” (CRUZ, 2010:322-323).

Em relação ao perfil destes gestores especialistas, Cruz (2010) mostra ainda que cerca de 40% são mestres e 25% são doutores. Já em relação a graduação, são diversas as áreas, confirmado o caráter generalista da carreira. Fica visível, na distribuição dos altos funcionários, aprovados nos últimos concursos, quais as áreas são consideradas estratégicas para o governo.

Burocracia e a continuidade das políticas

Para a compreensão das políticas atuais, no sentido de entender sua continuidade no tempo e a manutenção da matriz da política, passa a ser *locus* de análise a burocracia atual.

O olhar será orientado para o formato da burocracia e para o processo de recrutamento, como uma *proxy* para as suas preferências na escolha dos temas para a agenda governamental. Assim, parte-se do princípio que a burocracia recrutada por um regime meritocrático, via concurso público é uma burocracia mais voltada para as políticas de Estado, sem comprometimento partidário e de governo, com um grau de autonomia baseada na estabilidade das carreiras públicas. Já o recrutamento realizado via indicação partidária, com apadrinhamento, valendo-se de padrões clientelísticos tendem a gerar um corpo de técnicos comprometidos com o governo que está no poder e com a sua respectiva agenda. Com isso, o indicado segue disciplinarmente as instruções do governo, comprometendo o grau de autonomia dessa burocracia, devido a sua condição de instabilidade no cargo. Neste cenário, onde os técnicos trabalham juntos, compartilham decisões, discutem agendas de políticas, surge uma pergunta sobre o grau de influência dessas variáveis na formulação da agenda de políticas de combate à pobreza e na continuidade de agenda. A despeito dos mitos de que todo funcionário de carreira é competente e que todo funcionário oriundo de indicação política é incompetente – apresentaremos uma discussão que traça um rumo diferente e desconstrói, em certa medida, essa imagem.

Para tanto, é necessário discutir números desta burocracia por gestão governamental, criação de carreiras específicas para a gestão de política pública, e em especial a política social, consideradas como um avanço rumo a eficiência das políticas. A política salarial, para a burocracia federal, também se constitui numa variável que incentiva à participação de pessoas com alta qualificação na administração pública, tornando atrativa a carreira pública.

A burocracia pública moderna foi discutida amplamente nos trabalhos de Max Weber, onde era vista como uma fonte de poder por deter domínio sobre o funcionamento da máquina pública, com capacidade de influenciar na formulação da agenda. A atualidade da visão de Max Weber sobre o poder técnico da burocracia, pode ser visto no contínuo interesse da

arena política em criar controles e reduzir o grau de autonomia decisória desse corpo de técnicos. De acordo com Olivieri (2011) o desenvolvimento da burocracia pode representar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo. Por outro lado, como alerta Peters e Pierre (2010:23) uma burocracia forte é caracterizada por seu papel no cumprimento da lei, não apresentando riscos para a democracia. Na visão dos autores, a natureza de garantidora do cumprimento da lei da gestão pública é salvaguarda contra o clientelismo, a corrupção e o favorecimento pessoal. Já para Borges (2010) a capacidade de os políticos instrumentalizarem eleitoralmente as políticas governamentais está vinculada ao seu poder de influência, direto ou indireto, sobre o comportamento da burocracia. Com o emprego da chamada politização da burocracia.

Assim Olivieri (2011) entende que a moderna burocracia pública exerce, portanto, autoridade política, o que a coloca no centro da disputa pela divisão do poder, que se materializa, principalmente, na disputa pelos principais instrumentos de exercício do poder: os cargos públicos. Em relação a participação de postos em cargos gerenciais Peters e Pierre (2010:26) afirmam que há muitas circunstâncias sugerindo que a inclusão de pessoas eleitas para cargos administrativos não conduz a uma maximização do desempenho do sistema administrativo. O argumento mais importante contra o maior envolvimento de políticos no gerenciamento do setor público é que tal inclusão significa não tomar o gerenciamento como uma questão séria, ou pelo menos atribuir a ele o mesmo valor dispensado aos processos eleitorais.

Por outro lado, pode existir conflito entre os atores políticos e técnicos quando as preferências e convicções entram em cena, gerando crises de subordinação, onde ninguém está disposto a ceder sobre a melhor política a ser formulada. Em tempo de crise de representatividade, a burocracia aparece como defensora das políticas nacionais necessárias embasada em um saber técnico. Já os políticos aparecem como defensores de políticas paroquiais, voltadas para o voto. Em síntese, é como se o burocrata visasse o cidadão e o político visasse o eleitor na hora de decidir sobre a agenda de políticas. Por outro lado, quem detêm o aval do povo para em seu nome tomar decisões é o político eleito, tornando complexo o arranjo da formulação da agenda.

De modo que para Olivieri (2011) a burocracia moderna é sinônimo de disciplina, e no âmbito estatal, também de autoridade política. Sua força está em ser, ao mesmo tempo, objeto (enquanto instrumento de dominação do líder sobre os dominados) e sujeito (pois controla os meios de dominação, a técnica e o conhecimento advindo do cargo). Por causa disso, a autora afirma que a burocracia carrega em seu bojo dois princípios conflitantes: a vocação para a subordinação ao líder político e o germe da ambição do exercício da autoridade. A disciplina é uma variável relevante para compreender a tomada de decisão da burocracia instalada e dos políticos nos cargos de direção, em termos de orientação partidária. A disciplina da burocracia impacta diretamente na autonomia decisória, onde o burocrata segue normativamente ao comando do seu soberano, sem alterar o conteúdo da política. Já a disciplina política, dialoga com o programa de governo, com os projetos partidários e opções ideológicas sem inserir preferências pessoais ou divergentes do partido. Este componente torna o cenário previsível, do ponto de vista da escolha da agenda de políticas.

Com isso, Peters e Pierre (2010:26) esclarece as expectativas sobre os papéis que deverão desempenhar os atores políticos e técnicos.

“Do servidor de carreira espera-se que propicie a continuidade, a expertise e a lealdade. Do representante eleito espera-se que traga legitimidade, julgamento político e orientação política. Burocratas são algumas vezes acusados de tentar monopolizar as ações políticas por meio de sua

especialização e controle dos procedimentos no governo, enquanto os políticos são acusados de microgerenciamento e tentativas de politizar o dia a dia da gestão pública e do pessoal. Certamente, gestores públicos não podem ignorar os políticos, mas também devem assegurar a manutenção da posição correta desses no governo” (PETERS E PIERRE, 2010:26).

Com isso, emerge a figura híbrida do burocrata, que apresenta o perfil técnico-político na condução do processo de formulação das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil. A dicotomia entre meritocracia e clientelismo gera diferentes análises como demonstra Olivieri (2011). A autora afirma que se a política, quando dentro da administração pública, significa clientelismo, ou seja, a distribuição de recursos públicos segundo critérios patrimonialistas – critérios não universalistas e não democráticos – as soluções que necessariamente se apresentam é tirar a política da burocracia, reforçando a dicotomia entre política e burocracia, e isolar a burocracia da política, insulando-a.

Nesse sentido, Rouban (2010:342;348) explica que a criação de burocracias profissionais na primeira metade do século XX é o resultado da aplicação simultânea de dois princípios: subordinação a uma hierarquia (disciplina) e separação das carreiras administrativas de influências partidárias (insulamento burocrático). Assim, entende que as nomeações são outro meio de politização, mas a escolha política é normalmente controlada de modo considerável pela necessidade de recrutar indivíduos competentes que já tenham muita experiência em assuntos administrativos. Caso contrário, um elenco político, um “governo de estranhos” (HECLO, 1978) é criado, em grande medida rejeitado por servidores públicos de carreira. Como Ball e Peters destacam: “embora seus mestres políticos possam querer controlar a burocracia, a expertise da burocracia é crucial para o governo efetivo e para o sucesso de qualquer governo eleito (BALL e PETERS, 2000:221). Portanto, de acordo com Borges (2010) quanto menor o grau de institucionalização da burocracia e das políticas públicas, e quanto maior a politização das nomeações dos cargos de médio e alto escalão, tanto mais provável será verificarmos a prevalência da lógica da maximização eleitoral. E as políticas de combate à pobreza têm mostrado um grande potencial para agregar preferências eleitorais, que são traduzidas como votos.

Para Peters e Pierre (2010:337) todos os servidores são políticos por que exige-se que tomem decisões políticas, adaptem-nas e expliquem-nas, em outras palavras, que realizem um trabalho de natureza política que obviamente não está limitado à mera aplicação de normas jurídicas ou econômicas. O fato de que os servidores públicos são seres pensantes impede considerá-los como máquinas que não têm nenhuma liberdade de julgamento. Rouban (2010:335) acredita que para os servidores públicos do início do século XXI, a politização representa uma ameaça ao seu *status* profissional e ao equilíbrio estratégico entre administração pública e política que vem sendo gradualmente alcançado.

Nesse caso, Rouban (2010:341) acrescenta que a politização significa que não apenas a atividade do funcionário público, mas também sua carreira, dependem mais de normas políticas que profissionais definidas pelas administrações e regulamentadas por lei. O primeiro engano tem a ver com o fato de que a politização pode ser perfeitamente legal e legítima, por que o governo democrático implica que as escolhas dos eleitores devem realmente ser implementadas, e não esquecidas pela burocracia. Borges (2010) argumenta que diferentemente dos burocratas de alto escalão, os representantes eleitos são mais sensíveis às pressões sociais e fatores eleitorais de curto prazo. Portanto, para Olivieri (2007) as nomeações para os cargos de livre provimento são feitas com base na lógica da formação da coalizão de governo, ou seja, com base nos mesmos critérios das negociações entre o

Palácio do Planalto e os partidos políticos, e as lideranças regionais. Com isso, os cargos e as relações pessoais entre os nomeados estruturam a atuação da burocracia na visão da autora.

Essa atuação da burocracia, com poderes políticos, pode ser um caminho para explicar as decisões de continuidade das políticas. De acordo com Peters e Pierre (2010:19) políticos e gestores deveriam ser pensados como diferentes elementos de um mesmo processo de formulação e de implementação de políticas. No entanto, políticos e gestores diferem nos modos de se relacionar com a sociedade e vice-versa. A agenda de políticas pode dialogar com o anseio da sociedade, exigindo dos atores uma sensibilidade para as demandas sociais.

A forma de recrutamento da burocracia pode influenciar no tipo de relação com a sociedade e na formulação da agenda governamental, conforme discussão a seguir.

Recrutamento da burocracia

A entrada na administração pública é geralmente por concurso público ou via cargos de livre provimento. Mas nem sempre as regras foram as mesmas para nomear. Assim, se percebe, em cada governo – de Sarney (PMDB) a Lula (PT) – um ordenamento distinto. É importante lembrar que essas regras condicionam o perfil da burocracia envolvida nos cargos-chave responsável pela agenda de políticas. De acordo com Peters e Pierre (2010:337) todos os especialistas em administração pública (ABERBACH *et al*, 1981; PETERS, 1988; PIERRE, 1995; BRESSER, 2007) concordam que a politização da administração pública pode aludir a pelo menos três fenômenos distintos: a politização como participação do servidor público na tomada de decisões políticas; a politização como controle de nomeações e carreiras; e a politização como envolvimento político dos servidores públicos. Esses três fenômenos podem ocorrer de forma combinada. Além desses fenômenos, vale incluir ainda a politização da agenda de políticas de combate à pobreza, operacionalizada pelos atores híbridos, recrutados por concurso e/ou por indicação política para os cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS.

Para Praça *et al* (2012:94) os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram fruto da reforma administrativa iniciada em 1967, sendo formalizados em dezembro de 1970. Dois anos depois, eles foram divididos em duas categorias: direção superior e assessoramento superior. São também separados em níveis de 1 a 6, sendo que salário e atribuições aumentam progressivamente. Esses servidores, especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e atuam sobre a hierarquia no sentido de facilitar, controlar, influenciar e implementar decisões.

Para Marengo (2013:3-4) os cargos de confiança (CCs) oferecem uma proxy adequada para um recorte do fenômeno do *spoil system*. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha determinado a realização de concurso público como procedimento de seleção de cargos administrativos abaixo dos postos de primeiro escalão (ministros, secretários), ainda há quantidade significativa de cargos públicos nos níveis federal, estadual e municipal cujo provimento pode ser feito por livre nomeação pelo titular do Poder Executivo, e que são frequentemente utilizados como moeda para o pagamento de apoio e lealdade política passada ou futura. Estas nomeações podem influenciar diretamente nas políticas que ascendem à categoria de políticas estratégicas de governo, entrando na agenda.

Ainda Praça *et al* (2012) aponta algumas regras utilizadas na nomeação para os cargos de livre provimento, observando que houve mudança conforme alternância partidária PSDB-PT. Assim, temos:

“Durante o governo FHC, os ministros eram responsáveis pelo preenchimento dos cargos em comissão de DAS 1 a 4. Os níveis 5 e 6 podiam ser escolhidos diretamente pelo presidente, mas não há evidências de que este se envolvia nas escolhas de cargos de confiança além dos secretários-executivos dos ministérios (ocupantes de cargos NES — Natureza Especial). A partir de junho de 2003, o ministro da Casa Civil, na época José Dirceu, passou a ter competência para escolher os funcionários que ocupariam os cargos de DAS. Dois anos depois, o presidente Lula editou um decreto exigindo que 75% dos cargos de DAS dos níveis 1 a 3 e 50% dos cargos de nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira” (PRAÇA *et al*, 2012:95).

As regras para ocupação dos cargos de livre nomeação mudaram de uma gestão para outra, provocando a entrada de um número maior de funcionários de carreira nos cargos de DAS. Alguns esforços foram feitos no sentido de tornar a burocracia mais profissionalizada e a serviço do cidadão. E uma das soluções implementadas foi o seu afastamento político, com a criação de ilhas de excelência ou uma administração paralela, responsável pelos assuntos considerados estratégicos para o governo. Para Abrucio (2010:538) o governo de José Sarney (PMDB) propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. Nesta linha, houve ações importantes, como o princípio da seleção meritocrática e universal, traduzida na realização de concurso público. Em consonância com este movimento, o Executivo federal criou, em 1986, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia. Vale lembrar que nesse mesmo governo foi criada a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, reconhecida pela alta capacidade técnica dos seus ocupantes.

De acordo com Abrucio (2010:539) o presidente Fernando Collor (PRN) assumiu o governo com o cenário de crise fiscal. Assim, a soma destes aspectos com a crise fiscal do Estado redundou, na década de 1990, num cenário administrativo em que o maior incentivo ao funcionário público estava no final da carreira com a aposentadoria integral. Ainda Abrucio (2010:539) fala sobre o governo do presidente Itamar Franco (PMDB) como um governo sem grandes feitos para a burocracia federal. Com isso, afirma que após o interregno do governo Itamar, que chegou a produzir diagnósticos importantes sobre a situação da administração pública brasileira.

Em relação aos gastos dos governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) com pessoal e a contratação de DAS em suas respectivas gestões, seguem as tabelas com os números ano a ano para comparação.

Tabela 11 - variação percentual média na despesa líquida de pessoal e na receita corrente do governo central nos mandatos de FHC e Lula (1996-2010)

Mandato	Variação média de despesa líquida corrente com pessoal	Variação média da receita do governo central
FHC 1	8.2	16.4
FHC 2	7.7	14.4

Lula 1	12.5	14.2
Lula 2	12.9	11.2

Fonte: Costa e Lamarca, 2013.

Ao analisar os dados, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) apresenta um aumento substancial na despesa média com pessoal. Ao comparar os governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) se percebe que houve uma inflexão com a mudança de governo e uma estabilização em seguida, com baixa variação na média de gasto com pessoal, na comparação entre o primeiro e segundo governo do presidente Lula. No primeiro governo FHC as despesas com pessoal superam o segundo governo, reflexo, em certa medida, das ações voltadas para a reforma administrativa. Já a variação média da receita decresce em cada governo, tornando o percentual médio de gasto com pessoal mais evidente, em função da proporcionalidade inversa.

Tabela 12 - participação da despesa líquida com pessoal na receita corrente (RC) do governo central brasileiro: 1996-2010 (R\$ milhões correntes)

Ano	Despesa líquida de pessoal da união (A)	Receita corrente do governo central da união (B)	% de despesas com pessoal na receita corrente da união (A/Bx100)
1995	37.825,50	127.093,60	29.8
1996	40.900,90	152.271,10	26.8
1997	44.529,70	17.5271,10	25.4
1998	47.944,50	200.358,90	23.9
1999	51.571,00	218.022,10	23.7
2000	56.093,30	252.517,50	22.2
2001	59.212,20	289.410,90	20.5
2002	64.415,90	343.073,00	18.8
2003	70.213,90	384.447,00	18.3
2004	79.959,90	450.590,00	17.7
2005	82.761,70	527.324,60	15.7
2006	102.496,70	584.067,50	17.5
2007	112.596,00	658.884,40	17.1
2008	130.636,90	754.735,50	17.3
2009	149.648,80	775.406,60	19.3
2010	166.590,50	890.137,00	18.7

Fonte: Costa e Lamarca, 2013.

Os números mostram que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) aumentou consideravelmente as despesas com pessoal em valores absolutos ano a ano, bem como se percebe um aumento na receita corrente, tornando possível tais gastos. A realização de concursos, a criação de carreiras, o aumento no número de ministérios e a expansão dos serviços públicos em algumas áreas podem explicar o aumento gradual no gasto com pessoal. Uma explicação também é possível para os gastos com pessoal no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), considerados baixos, comparados com os realizados no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Assim, vale levar em consideração a conjuntura econômica do período, com a recente estabilidade via implementação do Plano Real, contexto internacional com crises econômicas, instabilidade institucional com os reflexos do *impeachment* do presidente Fernando Collor (PRN), altas taxas de desemprego e baixo crescimento econômico. Com isso, poucos concursos públicos foram realizados, além de ocorrer um esforço via MARE, de criar uma nova burocracia.

Tabela 13 - percentual de ocupantes de DAS nos níveis de função 1-6 em relação ao total de servidores públicos ativos do governo central 1997-2010

Ano	Força de trabalho ativa do Executivo	Ocupantes de DAS de todos os níveis	%
1997	578.680	17.607	3.04
1998	564.320	17.183	3.04
1999	545.333	16.306	2.99
2000	536.321	17.389	3.24
2001	531.296	17.995	3.39
2002	530.662	18.374	3.46
2003	534.392	17.559	3.29
2004	538.077	19.083	3.55
2005	548.210	19.925	3.63
2006	573.341	17.797	3.1
2007	573.727	20.187	3.52
2008	583.367	20.597	3.53
2009	601.117	21.217	3.53
2010	630.542	21.870	3.47
média 1997-2010	562.098,9	18.792	3.34

Fonte: Costa e Lamarca, 2013.

A diferença entre os anos de 1997, primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e o ano de 2010, último governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva

(PT), é de 51.862 servidores. Esses números reforçam a ideia que o governo Lula entendeu como importante para a sua gestão aumentar o número de servidores federais, via concurso público e via livre nomeação, para executar seu programa de governo com a necessidade de expandir o processo de implementação de políticas públicas. Com isso, os cargos de livre nomeação - DAS - também tiveram um crescimento de 4.263 cargos, comparados os anos de 1997 e 2010. Em suma, o governo Lula aumentou a máquina pública e os seus gastos com pessoal cresceram na mesma proporção. O cenário econômico do período foi favorável com a diminuição do desemprego, crescimento econômico, inflação baixa e diminuição da desigualdade social. Nesse mesmo período, se percebeu um aumento da classe média, que tende a demandar mais serviços públicos. E com isso, mais políticas públicas e novas agendas.

A entrada de novas pessoas na administração pública podem mudar a forma de relacionamento entre a burocracia e o governo. Para Rouban (2010:341) as administrações mais autônomas são normalmente aquelas que têm competência técnica ou científica, ao passo que as mais vulneráveis são aquelas com um nível bastante baixo de *expertise*. Reforçar a especialização administrativa ou transformar servidores públicos em administradores pode contribuir para debilitar o controle político exercido sobre essas administrações. Algumas burocracias ministeriais também podem impor seu ponto de vista sobre os ministros quando são apoiados por *lobbies* poderosos e bem organizados em seu setor econômico. De acordo com Peters e Pierre (2010:23) ao menos em uma perspectiva histórica, a noção de “burocracia forte” frequentemente invoca uma imagem de burocracia a serviço de si mesma ou autorreferenciada.

Quando observamos os governos, é possível identificar diferentes abordagens na relação governo e burocracia. De acordo com Abrucio (2010:544) o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso começou com a extinção do MARE e foi marcado, na maior parte do tempo, pelo empobrecimento da agenda da gestão pública, decerto que os avanços na área fiscal representavam continuidade com as reformas anteriores. O autor afirma ainda, que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva assume o governo e a agenda de reforma do setor público não é priorizada. As regras de nomeação para cargos de livre provimento sofre alterações regimentais, com forte centralização das decisões na Casa Civil.

O governo consegue, por sua vontade, orquestrar as ações da burocracia para permitir a continuidade das políticas? Para Rouban (2010:349) é difícil para um governo solicitar a servidores públicos que implementem políticas públicas que sejam contrárias as suas convicções ideológicas, ainda que sejam convocados a trabalhar como profissionais perfeitamente neutros. Além do mais, se houver uma proporção elevada de servidores públicos, torna-se previsível que a vontade política da administração pública estará sujeita a restrições particularmente fortes por razões eleitorais. Daí a necessidade de se criar e manter uma burocracia híbrida, que ao mesmo tempo contemple a meritocracia com arranjos patronais, que gere, ao fim, um compromisso com o governo vigente e não com o Estado brasileiro em termos de agenda das políticas públicas.

Neste sentido, Abrucio (2010:544) identifica um certo hibridismo na burocracia instalada, mesmo que reconheça avanços em algumas áreas.

“Mesmo assim, há uma enorme heterogeneidade entre estes níveis de governo, com uma grande parcela deles ainda vinculada ao modelo burocrático tradicional ou, pior, às formas patrimoniais – ou ainda a uma mistura estranha, mas comum, de ambos os modelos. Ocorreram também diversas inovações nas políticas públicas, muitas vinculadas à área social.

Mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e, em menor medida, ações intersetoriais aparecem como novidade. Saúde, educação e recursos hídricos constituem áreas com maior transformação” (ABRUCIO, 2010:544).

Rouban (2010:350) indaga se os servidores públicos, constituem portanto, uma força política capaz de influenciar as políticas governamentais. É possível argumentar que os servidores públicos têm mais influência sobre um setor especializado quando os usuários apreciam particularmente seu trabalho. A politização é mais forte quando pode atrair o apoio de vínculos funcionais estreitos com grupos de pressão externos e, por outro lado, de um sindicato forte que tenha vínculos mais ou menos fortes com um partido político.

Então, como podemos identificar e medir se a burocracia está politizada? Rouban (2010:346) fornece algumas pistas a seguir:

“É sempre bastante difícil para os pesquisadores medir o grau de politização. Podemos levar em consideração a rotação do pessoal nomeado para cargos delicados ou analisar biografias de modo a identificar redes políticas dentro das administrações públicas. As entrevistas devem ser sempre interpretadas com grande preocupação, visto que é obviamente raro encontrar funcionários públicos seniores que afirmem que sua única qualificação é ser amigo do ministro! Na maioria dos casos, a politização só pode ser demonstrada por meio de dados históricos comparativos que mostram tendências de recrutamento e carreiras” (ROUBAN, 2010:346).

Olhando para o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pensando na burocracia a serviço ou não da política, Abrucio (2010:546) entende que a pior característica do modelo administrativo do governo Lula foi o amplo loteamento dos cargos públicos, para vários partidos e em diversos pontos do Executivo federal, inclusive com uma forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Com isso, o autor explica que o uso político é ruim para a boa condução das políticas públicas. Será que a solução seria mesmo isolar os burocratas?

Para Rouban (2010:348) é um equívoco isolar a burocracia objetivando evitar a politização. Assim o autor afirma que estabelecer “administrações políticas” paralelas também é arriscado por que elas podem criar uma separação entre os servidores públicos e os funcionários escolhidos por políticos eleitos. Isso poderia levar a um colapso generalizado na comunicação dentro do governo.

Neste sentido, será que o uso político da burocracia afeta na prática a formulação da agenda de políticas públicas de combate à pobreza, provocando a continuidade de políticas? Essa pode ser uma linha explicativa. Por outro lado, a continuidade pode ser interpretada também pela permanência dos técnicos concursados, que não sofrem com a alteração partidária da administração pública.

Conclusão

A burocracia na administração pública brasileira parece possuir um grau de autonomia decisória suficiente para influenciar na continuidade das políticas de combate à pobreza. O processo de continuidade pode ser visto de distintas formas. Um olhar favorável pode argumentar que a continuidade pode evitar os recomeços na administração pública, evitando gastos desnecessários de recursos, maximizando o tempo e valorizando os ganhos da gestão anterior. A decisão pela continuidade evita os recomeços a cada mandato e o aproveitamento

dos conhecimentos adquiridos ao longo do tempo, tornando as decisões mais embasadas. Já um olhar contrário, pode dizer que a continuidade de políticas pode implicar em um contingenciamento de esforços na direção de resolver o problema, passando a somente gerenciar a política pública, operando pequenas mudanças que não provocam inflexões no DNA da política.

Em relação as políticas de combate à pobreza no Brasil, é possível perceber que elas não foram simplesmente criadas em um processo estanque, mas sim desenvolvidas e alteradas continuamente. Esses pequenos ajustes aconteciam conforme aumentava o nível de conhecimento dos técnicos da burocracia instalada sobre os problemas das pessoas em situação de pobreza e as possíveis soluções a partir da máquina pública. Com isso, é possível afirmar que as políticas públicas não nascem prontas, sendo comum a existência de incrementalismos ao longo do tempo, a partir da avaliação dos resultados obtidos, como os *feedbacks* da sociedade.

O aumento progressivo do grau de profissionalização da burocracia brasileira, durante os governos aqui analisados, parece ter contribuído também para gerar um conhecimento aprofundado sobre as políticas de combate à pobreza. Este fator pode ter levado a burocracia a fazer a opção pelo incrementalismo, efetuando pequenos ajustes ao longo do tempo.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Luiz Fernando; PEDROTTI, Paula; PO, Marcus Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALBROW, Martin. Bureaucracy. London: Pall Mall Press, 1970.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Washington: BID, 2007.

BORGES, André. Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. Caderno CRH. Salvador. V. 23. N. 58. P. 91-109. Janeiro/Abril, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública na construção do Brasil. São Paulo, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP, 1998.

CAMPOLLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e partidos políticos no Brasil 1930-1964. São Paulo: Alfa-ômega, 3.ed., 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

COSTA, Nilson do Rosário; LAMARCA, Isabel. Os governos FHC e Lula e a política para a força de trabalho civil do governo central brasileiro. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*: 18 (6), p. 1601-1611, 2013.

CROZIER, Michel. O fenômeno da burocracia. Brasília: UNB, 1981.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984. IN: SOARES, Gláucio A. D.; D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

GOUVÊA, Gilda Portugal. Burocracia e elites burocráticas no Brasil. São Paulo : Paulicéia, 1994. 318 p.

HELAL, Diogo Henrique; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, no 25, set./dez. 2010, p. 312-340.

LAFER, Celso. JK e o programa de metas. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARENCO, André. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 19 , n. 1, junho, 2013, p. 1-20.

MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. São Paulo: Garamond, 2010.

O'DONNELL, G. SCHIMITTER, Ph. Transições do regime autoritário: primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. rap — Rio de Janeiro 45(5):1395-1424, Set./out. 2011.

PACHECO, Regina Silvia. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PETERS, B. Guy, La política de la burocracia. Colégio Nacional de Ciência Política e Administração Pública: México, 1995.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Introdução IN: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (orgs.). Administração Pública. Brasília: ENAP, 2010. p. 15-30.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro 2010-2011. Revista Novos Estudos, n.92. São Paulo. Novembro, 2012.

ROUBAN, Luc. Politização da Administração Pública IN: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. (orgs). Administração Pública. Brasília: ENAP, 2010. p. 335-354.

SCHNEIDER, Bem Ross. Burocracia pública e política industrial no Brasil. São Paulo: Sumaré, 1994.

SEITZ, Steven Thomas. Bureaucracy, policy, and the public. Saint Louis : Mosby, 1978. 216 p.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa IN: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal IN: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da burocracia. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1966.