

Apresentação de Dossiê

Burocracia, Sociedade e Instituições Democráticas: Por que estudar as conexões políticas de burocratas é relevante para entender o funcionamento da democracia?

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.0>

 **Mariele Troiano**

Docente no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora associada do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Email: troianomariele@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1543-1327>.

 **Nayara Albrecht**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Pesquisadora na Universidade de São Carlos e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo no. 2019/19570-8 e 2021/13021-2). Email: nayara.albrecht@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2613-6438>.

A burocracia pública tornou-se parte fundamental da agenda de pesquisa da Ciência Política mesmo antes de sua consolidação como disciplina. Inicialmente, o termo "burocracia" estava diretamente relacionado às atuações dos funcionários do Estado. Posteriormente, o termo passou a designar corpo especializado de funcionários, incluindo o setor privado (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018). No que tange ao poder público, o debate clássico sobre burocracia tem como ponto de partida as interpretações de Max Weber, sobretudo, as que remetem à formação e ao funcionamento do Estado Moderno com as interações entre burocratas e políticos eleitos.

Em seguida, uma alta quantidade de análises surgiu, entre elas as advindas de reformadores progressistas - como o ex-presidente estadunidense Woodrow Wilson. Eles, em grande medida, defendiam a necessidade de uma rígida separação entre as esferas política e administrativa, visando reduzir uma provável tensão entre políticos, responsáveis pelas decisões, e burocratas, cujos papéis se restringiriam a executá-las (ABERBACH *et al.*, 1981). Em contraponto, havia também defensores do



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

sistema de espólios que destacavam que a inserção de pessoas próximas a segmentos sociais na burocracia pública fortaleceria a responsividade, uma vez que o Estado não poderia se afastar das demandas sociais (ABRUCIO e LOUREIRO, 2018). Esse panorama inicial de contrastes permeia até os dias atuais na discussão sobre a função da burocracia na esfera pública e sua relação com autoridades políticas e segmentos sociais.

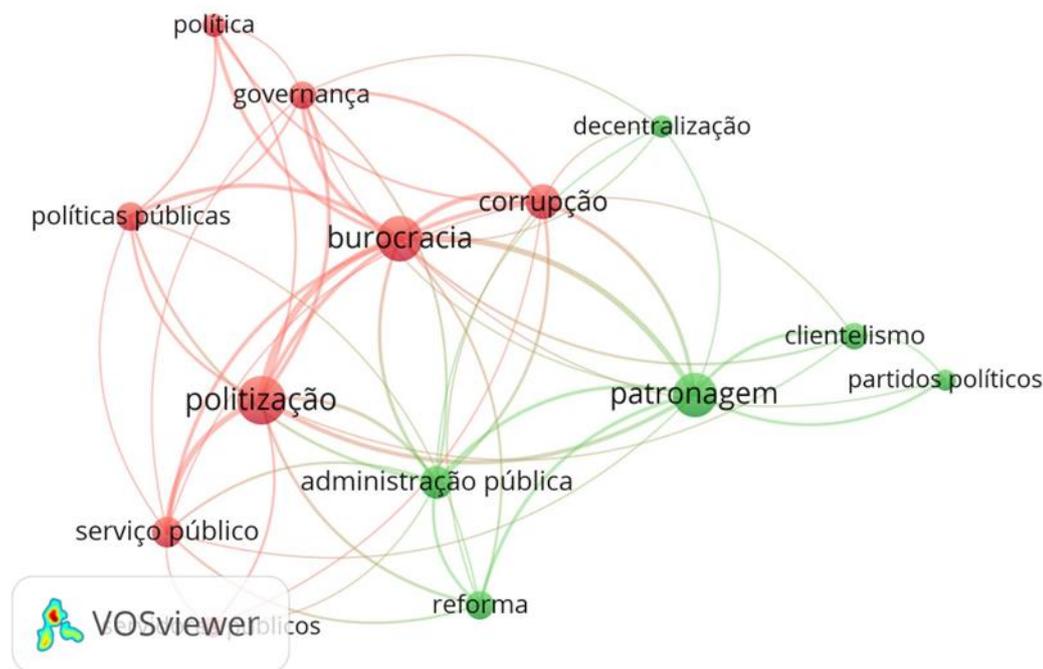
Entretanto, essas duas perspectivas divergentes não protagonizam, exclusivamente, os estudos sobre burocracia pública. As pesquisas sobre o contexto brasileiro, por exemplo, que abordam a relação entre a dinâmica do presidencialismo de coalizão e a distribuição de cargos públicos, utilizam de perspectivas teóricas como a *Escolha Racional* e o *Novo Institucionalismo*, para interpretar a maximização das preferências dos atores diante da regência das instituições. Nesse sentido, os cargos são vistos como recursos de barganha entre presidente e partidos face à necessidade da manutenção da coalizão governamental (BORGES, 2020; BORGES e COELHO, 2015; LOUREIRO et al., 2010; OLIVIERI, 2011; PERLIN et al., 2019). Essa interpretação está vinculada ao debate sobre o papel da burocracia na legitimidade e consolidação das instituições democráticas. Por um lado, os partidos políticos são agremiações coletivas de preferências e fundamentais em democracias representativas devido às suas funções governativas (MAIR, 2003). Por outro lado, o domínio partidário da burocracia federal pode significar acesso privilegiado de determinadas facções em detrimento de outras. Não por acaso, o conceito de patronagem – que remete às relações patrão-cliente no contexto de alocação de cargos – é frequentemente associado a fenômenos como clientelismo e corrupção.

Ao passo que alguns autores definem a patronagem como a mera discricionariedade na distribuição de cargos (KOPECKY e MAIR, 2011), outros associam o fenômeno a critérios políticos ou à busca por benefícios individuais (SCHEFTER, 1977; HOLLIBAUGH, HORTON e LEWIS, 2014; BORGES e COELHO, 2015; CRUZ e KEEFER, 2015; PALOTTI e CAVALCANTE, 2018) em contraste ao que seria o mérito. Parte dos estudos relaciona o conceito especificamente à atuação partidária (O'DWYER, 2009; SCHERLIS, 2013). Por fim, há quem destaque que existem diferentes tipos de patronagem atendendo a diversos objetivos - não apenas a busca por benefícios particulares (SORAUF, 1959; BEARFIELD, 2009).

De forma geral, a literatura reflete uma perspectiva negativa sobre patronagem e politização. Como evidência, o mapa abaixo (Imagem 1) ilustra as palavras-chave mais utilizadas em artigos e outros materiais sobre politização da burocracia e patronagem. Produzido mediante o VOSViewer, o mapa

ilustra as conexões entre palavras divididas por clusters (marcados nas cores vermelha e verde). Nota-se que a palavra “corrupção” possui uma posição central ao passo que a literatura sobre patronagem – pertencente ao cluster verde – está relacionada ao conceito de clientelismo e aos partidos políticos, embora o conceito possa abranger outros tipos de relações patrão-cliente.

Imagem 1 – Conceitos na literatura sobre politização e patronagem (Base: Scopus)¹



Fonte: elaboração das autoras, com o auxílio do VOSViewer.

Fato é que a relação entre burocracia e democracia é mais complexa que o maniqueísmo da divisão estanque entre política e técnica. Afinal, o acesso privilegiado de segmentos sociais ou determinados grupos é um entrave à democracia, entendida como distribuição igualitária de poder político (HELD, 2006), mas o alijamento completo da burocracia em relação às demandas sociais também traz à tona questões sobre responsividade e representatividade.

Não por acaso, confrontando a clássica divisão entre administração e política, Peter Evans (2004) assinalou a necessidade de estabelecer parcerias entre o setor público e os segmentos da sociedade. O autor pondera que certo nível de autonomia pode coexistir com um padrão legítimo de

¹ A busca foi realizada na base Scopus, com base nos termos em inglês *bureaucracy OR bureaucrats OR {civil servants} OR {government officers} OR {government officials}*) AND TITLE-ABS-KEY (*politicisation OR politicization OR patronage*. O período correspondeu a 2000-2022. A análise foi feita com base nas palavras-chave dos autores, com ocorrência igual a 7, atração igual a 2 e repulsão igual a 1.

relacionamento entre Estado e sociedade. Assim, de acordo com Evans (2004), o Estado desenvolvimentista não está isolado, mas imerso em um conjunto de alianças e canais institucionalizados, o que caracteriza uma combinação entre coerência organizacional e conexão social que o autor denomina de autonomia e parceria.

Assim, faz-se necessário entender a atuação de burocratas para além da divisão estanque e obsoleta entre política e administração. Não apenas a burocracia pública possui funções políticas fundamentais - uma vez que atua diretamente na formulação e implementação de ações governamentais - como também está imersa em redes e conexões políticas, as quais vão além da presença dos partidos políticos.

Aliás, a associação frequente entre politização e partidarização resulta na redução da política à atividade partidária. Trata-se de uma perspectiva reducionista, tendo em vista que existem outras formas de organização e mobilização da sociedade civil. Uma série de estudos sobre o Brasil, por exemplo, destaca a inserção de ativistas e movimentos sociais na burocracia e os avanços que eles/as empreenderam em suas respectivas agendas (LOSEKANN, 2012; ABERS e OLIVEIRA, 2015; TATAGIBA, ABERS e SILVA, 2018; MOURA e PONTES, 2020).

7

Outro tema pouco explorado pela literatura é a relação dos/as burocratas e os grupos de interesse. Afinal, funcionários/a do governo também mantêm relações com grupos de interesse (LOPES e VIEIRA, 2020), bem como podem apresentar outros tipos de engajamento político e filiações, tais como sindicatos e associações representativas. Nesse sentido, estudos anteriores apresentaram evidências de que a participação de servidores ligados a sindicatos e a movimentos sociais foi expressiva em determinados mandatos (LAMEIRÃO e D'ARAÚJO, 2011; D'ARAÚJO e PETEK, 2018; GITIRANA e KREUZ, 2020). Assim, é necessário tentar abarcar a pluralidade de relações entre política e administração.

Com o objetivo de contribuir para a agenda de pesquisa sobre burocracia e apresentar um debate atualizado que destoe de uma dicotomia inflexível entre política e burocracia, os artigos publicados no dossiê desta edição caminham na mesma direção ao tentar compreender as múltiplas conexões políticas da burocracia e as relações entre Estado e sociedade. A partir de um conjunto diverso de técnicas metodológicas e escopos de pesquisas, os artigos possuem um propósito comum: avançar a discussão sobre a temática considerando a dinamicidade da arena pública.

A superação dessa dicotomia aparece com na discussão sobre profissionalização da burocracia federal brasileira no artigo de Pedro Palotti e Pedro Masson. Em *Para além dos DAS: Funções de confiança e cargos em Comissão da Administração Pública Federal Brasileira*, os autores analisam como os cargos de confiança e os cargos comissionados estão distribuídos em Agências Reguladoras, Universidades e Instituições Federais de Ensino e na Administração Direta e Indireta. A partir dos dados coletados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), variáveis como remuneração e responsabilidade são apresentadas como potenciais geradores de alcançabilidade aos cargos, sobretudo, comissionados, o que conseqüentemente, podem levar a distorções na gestão pública. Ademais, o artigo logra em incluir outras funções na análise, geralmente ignoradas pela literatura, a qual se concentra, no Brasil, nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS).

Adiante, há o artigo *Magistratura Brasileira e Negociações de Serviço Público: Estudo de caso da Ação Originária n. 1773/ DF*, de Vinícius Resende. O artigo aprofunda a compreensão da posição institucional da magistratura dentro dos sistemas burocrático e político brasileiros, ou seja, apresenta os magistrados como atores em constante mobilização dentro do jogo constitucional diante seus interesses. O trabalho, além da mobilização de uma bibliografia extensa, é um verdadeiro roteiro de pesquisa para quem procura mapear atores e associações representativas da magistratura brasileira em torno da discussão sobre a concessão do, então polêmico, auxílio-moradia. Assim, o texto lança luz sobre um grupo ainda pouco explorada da burocracia pública: a magistratura em defesa de seus interesses.

A contribuição sobre a discussão entre a interface entre burocracia e política se mantém no artigo *O controle Burocrático na Gestão Pública: Uma análise em uma Prefeitura do interior de Minas Gerais*. Os autores Daniel Monteiro e Gustavo Almeida, a partir de dados primários e secundários, expõem os aspectos políticos como fundamentais em processos de implementação das políticas públicas, especialmente, para lidarem com obstáculos relacionados aos aspectos tecnológicos, à gestão de riscos e à capacitação técnica dos servidores.

Ainda no âmbito da política local, Nathália Zaparolli e Maycon Conceição analisam como elites científicas se reproduzem e se mantêm dentro da administração pública. Em *Estratégias de Legitimação e Reprodução das Elites Científicas e a Burocracia Estatal do Município de São Carlos/SP*, os pesquisadores apontam para o caráter corporativista dessa elite, permitindo adentrarem o campo

político, estabelecerem novas redes e se manterem como elites políticas. A conclusão do trabalho alerta para a dificuldade de representação de grupos sociais não pertencentes a essa elite científica.

O dossiê temático se encerra com o texto de Daniel Miranda, que apresenta o protagonismo do intelectual Bresser-Pereira nos estudos sobre burocracia e administração pública. O binômio ator-autor que atravessa a figura de Bresser-Pereira é o fio condutor para o sucesso da sua proposta de reforma gerencial. O artigo *A Contribuição de Bresser-Pereira para a (Re)Construção Intelectual do Estado Brasileiro* configura uma extensa revisão bibliográfica e sinaliza uma agenda de pesquisa longe de estar esgotada sobre um dos maiores intelectuais brasileiros.

Além dos artigos, a presente edição conta com duas entrevistas com pesquisadoras cujas trajetórias acadêmicas se destacaram em estudos sobre a burocracia pública. Uma delas consiste na professora emérita Barbara Geddes, da Universidade da Califórnia, em Los Angeles (UCLA). Geddes tem um extenso portfólio de trabalhos sobre autoritarismo, transições políticas e burocracia na América Latina. No livro *The Politician's Dilemma*, a autora discute as diferentes estratégias adotadas por presidentes do Brasil, da Venezuela, do Chile e do Uruguai na alocação de cargos públicos.

9 A outra entrevistada é a professora Gabriela Lotta, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Lotta desenvolve um reconhecido trabalho sobre burocratas de nível de rua, os quais são responsáveis diretos pela implementação das políticas. Ela coordena o Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) na FGV. A entrevista com Gabriela Lotta foi realizada em 2021, portanto, no meio da crise gerada pela pandemia da COVID-19. As perguntas abarcam, assim, os impactos da pandemia para essa agenda de pesquisa. Ademais, a entrevista traz reflexões sobre o papel de burocratas nas políticas pública, assim como aborda o conceito de ativismo institucional.

A relação entre burocracia pública e democracia é um aspecto fundamental da obra de ambas as professoras entrevistadas. No caso de Geddes, o autoritarismo consiste em uma das heranças dos países latino-americanos que a autora analisa. No Brasil, os cargos discricionários de direção (DAS) da Administração Pública foram criados durante a ditadura militar. Já Lotta tem se dedicado a investigar os impactos da recente onda de populismo autoritário no serviço público.

Dessa forma, fica evidente que o tema guarda-chuva deste dossiê abrange um conjunto diverso de tópicos com interfaces entre diferentes áreas das Ciências Sociais. De um lado, o tema se articula com a área de políticas públicas, uma vez que envolve o papel da burocracia nas etapas que compõem o ciclo. A rotatividade e a mudança nos cargos possuem impactos na execução de políticas, uma vez

que burocratas são responsáveis por seu desenho, implementação e avaliação. De outro, o tema também concerne às relações entre Estado e sociedade. A burocracia pública desafia a tradicional separação entre as duas esferas, uma vez que burocratas pertencem a ambas e atuam como pontes entre segmentos sociais, autoridades políticas e órgãos governamentais.

Ademais, a relação entre burocracia, sociedade e instituições democráticas consiste em um tema tempestivo, principalmente em razão da onda mundial que levou à ascensão de governos populistas de direita. No que tange ao contexto internacional, a ascensão de governos autoritários levantou legítimas preocupações em relação à destruição da máquina pública, aos níveis de polarização política e à perseguição de servidores. De acordo com Kopecký, Meyer-Sahling & Spirova (2022), a excessiva polarização incentiva os partidos a adotar a distribuição de postos públicos como estratégia, o que, por sua vez, reforça ainda mais a polarização.

Ademais, governos populistas tendem a perseguir funcionários públicos. Nesse sentido, há uma série de mecanismos de opressão, antidemocráticos por natureza, que servem ao controle da burocracia e ao redirecionamento das políticas à mercê dos líderes autoritários (LOTTA et al, 2022). Nesse contexto, o conceito de resistência burocrática se insere como uma tentativa de entender as reações da burocracia a governos autoritários que tentam minar a máquina pública (MACHADO, 2022). Nos últimos anos, o Brasil vivenciou um aumento expressivo na quantidade de servidores militares ocupando postos civis (SCHMIDT, 2022), além de tentativas de reforma administrativa que alteraram a estrutura de vários órgãos federais. Esses elementos possuem impactos na direção das políticas públicas, uma vez que moldam a relação entre os servidores, as demais autoridades públicas e a sociedade.

Burocratas são fundamentais na manutenção das instituições democráticas, uma vez que operam em seu interior. A relação entre burocracia e democracia não é, porém, unilateral: ao passo que burocratas exercem um papel relevante na preservação das instituições democráticas, o regime político também afeta as características e o desempenho da burocracia. Essa interpretação pode ser considerada resultado do próprio processo que fomentou a confecção da Constituição de 1987/88, ou seja, da formulação de uma Carta que imprimia uma prestação de contas ao passado, sobretudo, ao que se remetia às demandas sociais e, ao mesmo tempo, uma projeção futura de novos meios de controle social e profissionalização da burocracia federal. Ademais, uma Constituição de tempo presente que estimulou o sentido público da burocracia estatal.

Assim, a Ciência Política não pode se esquivar de analisar a burocracia e suas relações com diferentes grupos, entre eles partidos políticos, associações civis e grupos de interesse. Nesse sentido, investigar as conexões políticas de burocratas é relevante para compreender em que medida o Estado é mais permeável às demandas de determinados grupos em detrimento de outros - questão fundamental no desempenho das instituições democráticas. Trata-se, portanto, de um tema que possui substanciais impactos no debate sobre a consolidação da democracia, que ainda é jovem e instável no Brasil.

Referências

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats & Politicians in Western Democracies**. Cambridge, Massachusetts e Londres: Harvard University Press, 1981.

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. "Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): Interconexões entre ONGs, partidos e governos". **Revista Opinião Pública**, 21 (2): 336-364, 2015.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.. "Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira". Em: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

11

BEARFIELD, D. "What Is Patronage? A Critical Reexamination". **Public Administration Review**. 69 (1): 64-76, 2009.

BORGES, A. Política, "Burocracia e Coordenação de Políticas Públicas no Presidencialismo de Coalizão". **Cadernos ENAP**, no. 66, 2020.

BORGES, A. ; COELHO, D. "O Preenchimento de Cargos da Burocracia Pública Federal no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: Análise Comparada de Dois Ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional". **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

CRUZ, C.; KEEFER, P. "Political Parties, Clientelism, and Bureaucratic Reform". **Comparative Political Studies**, 48 (14): 1942-1973, 2015.

D'ARAÚJO, M. C.; PETEK, J. "Recrutamento e perfil dos dirigentes públicos brasileiros nas áreas econômicas e sociais entre 1995 e 2012". **Revista de Administração Pública**, 52 (5), Rio de Janeiro, 2018.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GITIRANA, J. H.; KREUZ, L. R. C. "Ministras de Estado: uma análise prosopográfica das mulheres nos cargos máximos da República de 1985 a 2019". **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, 43, 2020.

HELD, D. **Models of Democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HOLLIBAUGH, G.; HORTON, G. E. e LEWIS, D. E. "Presidents and Patronage". **American Journal of Political Science**. 58 (4): 1024-1042, 2014.

KOPECKÝ, P.; MAIR, P. Party Patronage in Contemporary Europe: Principles and practices. **Working Paper, EUI RSCAS**, 2011/41, EUDO.

KOPECKÝ, P.; MEYER-SÄHLING, J.-H.; SPIROVA, M. (Extreme) political polarization and party patronage. **Irish Political Studies**, DOI: 10.1080/07907184.2022.2045143

LAMEIRÃO, C.; D'ARAÚJO, M. C. "Dirigentes Públicos de Alto Escalão no Governo Lula". Em: CARDOSO JR., J. C. (org). **Burocracia e Ocupação no Setor Público**. Rio de Janeiro, 2011.

LOSEKANN, C. "Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula", **Ambiente & Sociedade**, 15 (1): 179-200, 2012.

12

LOUREIRO, M.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. "Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil". **Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo**, Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. "Nomeações para Cargos Comissionados e Grupos de Interesse: Uso, Motivações e Desafios Retratados em Pesquisas Recentes". **Revista Eletrônica de Administração - REAd** | Porto Alegre, 26 (2): 439-462, 2020.

LOTTA, G.; LIMA, I. A.; PEDOTE, J. P.; SILVEIRA, M. C.; FERNANDEZ, M.; GUARANHA, O. L. C. "Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia". EM: CARDOSO JR, J. C.; SILVA, F.; AGUIAR, M.; SANDIM, T. (Orgs). **Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado**. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022.

SCHMIDT, F. de H. **Presença de militares em cargos e funções comissionados do Executivo Federal**. Nota técnica n. 58 DIEST/ IPEA. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11211?mode=full> . Acesso em 5 jan 2023.

MACHADO, R. A. Breves apontamentos sobre a operacionalização dos conceitos de resistência burocrática e desmonte de políticas públicas. Em: RIBEIRO, P. F.; TROIANO, M.; ALBRECHT, N. F. M. M. (Org.). **Mosaico da burocracia pública brasileira**. 1ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022, v. 1, p. 43-62.

MAIR, P. "Os partidos políticos e a democracia". **Análise Social**, vol. XXXVIII (167): 277-293, 2003.

MOURA, J. T. V. de; PONTES, B. M. L. M. "A gênese da política de desenvolvimento territorial no Brasil: atores, redes e a comunidade de política pública". **Estudos sociedade e agricultura**, 28 (1): 180-207, 2020.

O'DWYER, C. O. "Runaway State Building: How Political Parties Shape States in Postcommunist Eastern Europe". **World Politics**, 56 (4), 2004.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, 45 (5): 1395-1424, 2011.

PALOTTI, P.; CAVALVANTE, P. "Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system". **Revista Opinião Pública**, 24 (2), 2018.

PERLIN, G.; SANTOS, M. L.; GUIMARÃES, A. R. **Presidencialismo de Coalizão em Movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

SCHEFTER, M. "Party and Patronage: Germany, England, and Italy". **Politics & Society**, 7 (4), 1977.

SCHERLIS, G. "The contours of party patronage in Argentina". **Latin American Research Review**, 48 (3): 63-84, 2013.

SORAU, F. "Patronage and Party". **Midwest Journal of Political Science**, 3 (2): 115-126, 1959.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. "Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Ideias e Experiências na Construção de Modelos Alternativos". Em: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.