

**CONFIANÇA POLÍTICA SEM
ANCORAGEM TÉCNICA:
VÁCUO REGULATÓRIO
MUNICIPAL E OS LIMITES
DA REFORMA
ADMINISTRATIVA DE 2025
NA PROFISSIONALIZAÇÃO
DE CARGOS
COMISSIONADOS**

POLITICAL TRUST WITHOUT TECHNICAL ANCHORING: THE MUNICIPAL
REGULATORY VOID AND THE LIMITS OF BRAZIL'S 2025 ADMINISTRATIVE
REFORM ON THE PROFESSIONALIZATION OF POLITICAL APPOINTMENTS

Ciências Sociais Aplicadas • 08/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/788650472](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/788650472)

Matheus Silva dos Anjos
Flávio Gondim Oliva Santana
Daniel Cruz

RESUMO

Este artigo analisa em que medida o desenho institucional brasileiro vigente e as três propostas da Reforma Administrativa de 2025 (PEC, PLP e PL) enfrentam o déficit de profissionalização burocrática dos cargos em comissão na esfera municipal. A literatura sobre capacidade estatal converge ao identificar a profissionalização do alto escalão como preditor robusto da qualidade da governança, mas o objeto municipal brasileiro permanece sub-investigado, especialmente quanto ao desenho normativo do provimento. O estudo articula caracterização empírica do problema com base em dados secundários e literatura especializada, análise documental sistemática do arcabouço normativo brasileiro, análise comparada institucional de quatro modelos internacionais (Noruega, Bélgica, Portugal e Chile) e construção de tipologia analítica dos modos de combinar confiança política e qualificação técnica. Três achados principais emergem: o ordenamento brasileiro mantém vácuo regulatório estrutural no nível municipal, sustentado por equilíbrio sub-ótimo entre discricionariedade política e baixa capacidade estatal; a Reforma de 2025 oferece arquitetura híbrida promissora, mas com lacunas operacionais que comprometem sua eficácia subnacional; e a análise comparada demonstra que profissionalização não equivale a despolitização, mas à ancoragem da confiança política em parâmetros verificáveis. Conclui-se com framework de profissionalização municipal e agenda de pesquisa empírica.

Palavras-chave: cargos em comissão; capacidade estatal municipal; profissionalização burocrática; patronagem; reforma administrativa.

ABSTRACT

This article analyzes to what extent Brazil's current institutional design and the three proposals of the 2025 Administrative Reform

(Constitutional Amendment, Complementary Bill, and Ordinary Bill) address the bureaucratic professionalization deficit of political appointments at the municipal level. The state capacity literature converges in identifying senior-level professionalization as a robust predictor of governance quality, yet the Brazilian municipal locus remains underinvestigated, particularly regarding the normative design of appointments. The study combines empirical characterization of the problem based on secondary data and specialized literature, systematic documentary analysis of the Brazilian normative framework, comparative institutional analysis of four international models (Norway, Belgium, Portugal, and Chile), and the construction of an analytical typology of modes of combining political trust and technical qualification. Three main findings emerge: the Brazilian legal order maintains a structural regulatory void at the municipal level, sustained by a suboptimal equilibrium between political discretion and low state capacity; the 2025 Reform offers a promising hybrid architecture, yet with operational gaps that compromise its subnational effectiveness; and comparative analysis demonstrates that professionalization does not equate to depoliticization, but to the anchoring of political trust in verifiable parameters. The article concludes with a framework for municipal professionalization and an empirical research agenda.

Keywords: political appointments; municipal state capacity; bureaucratic professionalization; patronage; administrative reform.

1. INTRODUÇÃO

A profissionalização do alto escalão burocrático constitui, na literatura comparada de administração pública, um dos preditores mais robustos da qualidade da governança democrática (Evans & Rauch, 1999; Dahlström & Lapuente, 2017; Fukuyama, 2013; Bersch &

Fukuyama, 2025). O debate brasileiro acompanhou esse movimento internacional ao longo de três ciclos sucessivos — gerencialista nos anos 1990 (Bresser-Pereira, 1996; Abrucio, 2007), de profissionalização incremental nos anos 2000 (Pacheco, 2010; Abrucio, Pedroti & Pó, 2010), e de retomada da agenda de reforma a partir de 2019 (Cavalcante & Carvalho, 2017) , culminando, em 2025, na tramitação simultânea de Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar e Projeto de Lei ordinária que articulam a Reforma Administrativa brasileira (Brasil, 2025a; 2025b; 2025c).

Esse arco evolutivo, no entanto, permanece estruturalmente assimétrico em uma dimensão: a esfera municipal. A literatura empírica sobre capacidade estatal brasileira concentra-se predominantemente no plano federal (Bersch, Praça & Taylor, 2017; Lopez & Praça, 2015; Cavalcante & Carvalho, 2017; Bersch & Fukuyama, 2025), enquanto o nível subnacional municipal — locus de implementação das políticas de saúde, educação, assistência social e desenvolvimento urbano — permanece comparativamente sub-investigado (Grin, Demarco & Abrucio, 2021; Grin & Gonçalves, 2024).

Tal assimetria reproduz, no plano analítico, a assimetria normativa que estrutura o ordenamento brasileiro: o Decreto federal nº 10.829/2021, que regulamentou critérios de provimento dos cargos comissionados no plano da União, não se estende automaticamente aos entes subnacionais (Brasil, 2021); e o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADO nº 44/DF, declarou inexistente a omissão legislativa quanto ao art. 37, V, da Constituição, preservando ampla discricionariedade dos entes federativos (Brasil, 2023).

Por ora, esse arranjo institucional configura paradoxo central. De um lado, a literatura internacional consolida há mais de duas décadas a tese de que a profissionalização meritocrática do alto escalão é variável explicativa robusta da qualidade da governança, da eficiência alocativa e da capacidade de implementação de políticas (Evans & Rauch, 1999; Dahlström & Lapuente, 2017; Schuster et al., 2022). De outro, o ordenamento brasileiro mantém, no nível municipal, onde a fronteira da capacidade estatal é mais frágil (Grin & Abrucio, 2021), discricionariedade quase irrestrita para o provimento de cargos comissionados, sustentada por modelo de confiança política dissociado de exigências técnicas verificáveis.

A esse paradoxo soma-se a evidência empírica recente de que a politização burocrática, quando dissociada de qualificação técnica, está positivamente associada a maiores índices de corrupção e a menor qualidade de implementação no caso brasileiro (Bersch, Praça & Taylor, 2017; Brierley, 2020).

Diante desse pano de fundo, este artigo formula a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida o desenho institucional brasileiro vigente e as três propostas da Reforma Administrativa de 2025 são suficientes para enfrentar o déficit de profissionalização burocrática dos cargos comissionados na esfera municipal? O argumento central que se desenvolve é o de que o vácuo regulatório municipal brasileiro configura equilíbrio sub-ótimo persistente, sustentado pela combinação de três fatores institucionais (jurisprudência do STF que preserva a discricionariedade subnacional; ausência de auto-regulação local em razão de incentivos políticos de patronagem; e baixa capacidade técnica instalada para operar critérios profissionalizantes), e que a Reforma de 2025 oferece arquitetura híbrida promissora, mas com lacunas

operacionais identificáveis a partir de análise comparada internacional.

O artigo se propõe a quatro contribuições. Em primeiro lugar, identifica analiticamente o vácuo regulatório municipal como assimetria estrutural do federalismo brasileiro, não como omissão episódica, mas como equilíbrio institucional sustentado por incentivos políticos e jurisprudenciais convergentes. Em segundo lugar, propõe tipologia analítica dos modos de combinar confiança política e qualificação técnica, construída a partir da análise comparada de quatro modelos internacionais. Em terceiro, mapeia, sob a forma de proposições analíticas explícitas, os mecanismos causais que conectam regime de nomeação política à capacidade estatal municipal. Em quarto, sistematiza framework normativo de profissionalização aplicável ao plano municipal brasileiro, articulado às propostas da Reforma de 2025.

Desse modo, o artigo se estrutura em nove seções, incluindo esta introdução: marco teórico-conceitual (seção 2); metodologia (seção 3); caracterização do problema (seção 4); arcabouço normativo brasileiro (seção 5); análise comparada das propostas da Reforma de 2025 (seção 6); modelos internacionais e tipologia analítica (seção 7); discussão (seção 8); e considerações finais com framework e agenda de pesquisa (seção 9).

2. MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL

Nesse passo, o quadro teórico que orienta este estudo articula três campos da literatura contemporânea de administração pública e ciência política: (i) a literatura sobre capacidade estatal e burocracia profissional; (ii) a literatura sobre patronagem, nomeação política e o

dilema do principal; e (iii) a literatura específica sobre capacidade estatal subnacional no contexto brasileiro. Os três campos convergem na identificação de mecanismos institucionais que explicam por que o regime de provimento de cargos de direção afeta sistematicamente a qualidade da governança, e divergem quanto à direção e magnitude desses efeitos sob diferentes configurações institucionais.

2.1. Capacidade Estatal e Burocracia Profissional

A noção de capacidade estatal possui ancoragem clássica na sociologia weberiana, segundo a qual a racionalidade burocrática, fundada na meritocracia, na impessoalidade, na hierarquia funcional e na previsibilidade procedimental, constitui condição estrutural do Estado moderno (Weber, 2004).

Evans (1995) reativou esse referencial sob o conceito de autonomia inserida (*embedded autonomy*), demonstrando que Estados desenvolvimentistas combinam burocracias profissionais com vínculos institucionalizados com atores econômicos. Evans e Rauch (1999), em estudo seminal sobre 35 países em desenvolvimento, demonstraram empiricamente que a presença de burocracia weberiana, operacionalizada por recrutamento meritocrático, estabilidade funcional e existência de carreiras estruturadas está positivamente correlacionada com crescimento econômico, controlando por níveis iniciais de renda e capital humano.

Fukuyama (2013) propôs definição operacional de governança como a capacidade de um governo de produzir e fazer cumprir regras e prestar serviços, desagregando essa capacidade em duas dimensões: capacidade burocrática (recursos, profissionalização,

recrutamento) e autonomia (grau de discricionariedade dos burocratas em relação ao controle político).

O autor argumenta que a relação entre autonomia e qualidade da governança não é linear, mas curvilínea: tanto a subordinação excessiva quanto a autonomia desenfreada produzem efeitos deletérios, e o ponto ótimo varia conforme a capacidade técnica instalada. Cingolani (2013) sistematizou a multidimensionalidade do conceito, identificando dimensões coercitiva, fiscal, administrativa, transformativa, relacional, legal e política. Para os fins deste artigo, a dimensão administrativa, definida como a capacidade de implementar políticas via burocracia profissional e gerencial, assume centralidade analítica.

Dahlström e Lapuente (2017) sustentam que a separação institucional entre carreiras políticas e carreiras burocráticas constitui variável explicativa central da qualidade da governança democrática. Os autores demonstram, com base em surveys internacionais aplicados em mais de cem países, que países com burocracias mais autônomas em relação ao ciclo político apresentam menores índices de corrupção, maior eficiência alocativa e melhor capacidade de implementação de políticas de longo prazo. Schuster et al. (2022), em pesquisa global sobre servidores públicos, refinaram esse achado ao demonstrar que a motivação para o serviço público, fator mediador da relação entre profissionalização e desempenho, varia sistematicamente com o regime de recrutamento. Bersch e Fukuyama (2025), em análise empírica baseada em survey original com mais de 3.200 servidores brasileiros, qualificaram o argumento original de Fukuyama (2013): a relação entre autonomia burocrática e qualidade da governança depende não apenas da capacidade técnica instalada, mas também

do tipo específico de autonomia (independência política versus discricionariedade administrativa) e do contexto institucional mais amplo.

2.2. Patronagem, Nomeação Política e o Dilema do Principal

Com efeito, a literatura sobre patronagem e nomeação política oferece o segundo eixo teórico mobilizado neste estudo. Geddes (1994), em formulação clássica sobre o dilema do político, argumenta que reformas profissionalizantes da burocracia produzem custos imediatos para os governantes, perda de recursos de patronagem e de instrumentos de coordenação política, em troca de benefícios diferidos e coletivamente apropriados. Essa assimetria temporal explicaria a dificuldade histórica de reformas burocratizantes em democracias eleitorais latino-americanas, em que os horizontes de cálculo político tendem a ser mais curtos do que os horizontes de maturação institucional.

Kopecký, Mair e Spirova (2012), em estudo comparado de quinze democracias europeias, demonstraram que a patronagem permanece como prática difusa mesmo em sistemas administrativos consolidados, variando, contudo, em três dimensões institucionalmente significativas: alcance (quantos cargos são objeto de nomeação política), profundidade (até que nível hierárquico opera) e motivação (cobertura político-partidária versus competência técnica). Panizza, Peters e Ramos Larraburu (2019) atualizaram esse quadro para o contexto latino-americano, identificando que a combinação de presidencialismo de coalizão, federalismo descentralizado e fragmentação partidária amplia a demanda por nomeações políticas como moeda de coordenação intra-coalizão.

Brierley (2020) ofereceu refinamento conceitual relevante ao argumento da patronagem ao distinguir entre principais com programa (programmatic principals) e principais sem programa (unprincipled principals): no primeiro caso, a nomeação política se justifica como instrumento de implementação de agenda de políticas coerente; no segundo, opera como mecanismo de extração de rendas e financiamento de campanhas, dissociada de qualquer programa substantivo. Essa distinção tem implicações analíticas diretas para o desenho institucional do provimento: critérios técnicos mínimos funcionam como filtro que aumenta o custo relativo da nomeação por motivações extra-programáticas, sem eliminar a discricionariedade política legítima.

Destarte, Peters e Pierre (2004), em coletânea seminal sobre politização do serviço civil, distinguiram conceitualmente politização, entendida como nomeação baseada em afinidade político-partidária, de profissionalização, entendida como recrutamento baseado em qualificação técnica formalmente verificável.

Assim, os autores enfatizam que os dois conceitos não são logicamente excludentes: regimes institucionais podem combinar confiança política e qualificação técnica via mecanismos como listas tríplexes, bancos de candidatos pré-qualificados ou processos seletivos com comitês mistos. Essa distinção conceitual é central para o argumento que se desenvolve neste artigo: o objetivo da profissionalização não é eliminar a confiança política, mas ancorá-la em parâmetros verificáveis.

2.3. A Dimensão Subnacional: Especificidades Brasileiras

Nesse sentido, a literatura brasileira sobre capacidade estatal consolidou, nas últimas duas décadas, agenda específica sobre o nível subnacional, com produção recente concentrada em Grin e colaboradores (Grin & Abrucio, 2018, 2021; Grin, Demarco & Abrucio, 2021; Grin & Gonçalves, 2024).

Com isso, os autores demonstram que, desde a Constituição de 1988, há paradoxo estrutural no federalismo brasileiro: todos os municípios passaram a ostentar status de ente federativo com autonomia política, administrativa e financeira, em cenário em que a imensa maioria das municipalidades não possuía, e em larga medida ainda não possui, condições técnicas instaladas para exercer plenamente esse novo poder.

Esse paradoxo configura, segundo Grin e Abrucio (2021), elo perdido da descentralização brasileira: a transferência de atribuições não veio acompanhada da promoção sistemática de capacidades estatais locais.

Bersch, Praça e Taylor (2017), em análise empírica sobre o Estado federal brasileiro, demonstraram que a politização burocrática, entendida como nomeações baseadas em critérios político-partidários, em detrimento de critérios meritocráticos, está positivamente associada a maiores índices de corrupção e a menor qualidade de implementação de políticas públicas, controlando por outros determinantes institucionais. Marengo (2017), em estudo com 253 municípios gaúchos, complementou esse achado ao demonstrar que prefeituras com burocracias mais profissionais apresentam, controlando por outras variáveis, melhor capacidade de implementação.

Nessa senda, Cavalcante e Carvalho (2017), em análise da profissionalização da burocracia federal brasileira entre 1995 e 2014, registraram avanços significativos no plano federal, recomposição da força de trabalho, valorização pecuniária, qualificação ampliada, mas identificaram persistência do fosso entre carreiras estruturadas e cargos comissionados, com a heterogeneidade do segundo grupo concentrando riscos de patronagem.

Lopez e Praça (2015), em estudo sobre nomeações para o alto escalão federal entre 1999 e 2014, demonstraram que a confiança política não exclui necessariamente a qualificação técnica: boa parte dos ocupantes de Cargos de Direção e Assessoramento Superiores possuía perfil técnico compatível com as atribuições.

Esse achado, central para o argumento do presente artigo, sugere que o problema brasileiro não é a presença de critérios políticos no provimento, mas a ausência de mecanismos institucionais que garantam que esses critérios convivam com piso técnico verificável. Cavalcante e Lotta (2020), em estudo sobre burocracia de médio escalão, identificaram heterogeneidade interna substantiva mesmo no plano federal, sugerindo que o desafio da profissionalização varia com posição hierárquica, área de atuação e perfil do órgão.

A partir desse quadro teórico, este estudo desenvolve três proposições analíticas que organizam a análise subsequente. Proposição 1 (vácuo regulatório como equilíbrio): o vácuo regulatório municipal brasileiro não é omissão episódica, mas equilíbrio institucional sustentado pela convergência de incentivos políticos de patronagem, jurisprudência preservadora de autonomia e baixa capacidade técnica instalada para operar critérios profissionalizantes. Proposição 2 (não-equivalência entre

profissionalização e despolitização): regimes institucionais bem-sucedidos de profissionalização do alto escalão não eliminam a confiança política, mas a ancoram em parâmetros técnicos verificáveis, mediante combinação de requisitos formais objetivos, processos seletivos estruturados e responsabilização da autoridade nomeante. Proposição 3 (insuficiência subnacional da Reforma de 2025): a Reforma Administrativa de 2025 enfrenta o vácuo regulatório no plano constitucional e nacional, mas mantém lacunas operacionais cuja eficácia subnacional depende de mediação adicional via legislação municipal específica e indução federativa estruturada.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota desenho qualitativo de natureza exploratório-explicativa, fundamentado na articulação de quatro estratégias analíticas complementares: análise documental sistemática do arcabouço normativo brasileiro; caracterização empírica do problema com base em dados secundários e literatura especializada; análise comparada institucional de quatro modelos internacionais selecionados; e construção de tipologia analítica dos modos de combinar confiança política e qualificação técnica (Yin, 2015; Bowen, 2009; Gerring, 2007). A opção metodológica decorre da natureza do problema investigado, que combina dimensão normativa (interpretação de dispositivos constitucionais, legais e infralegais), dimensão analítica (avaliação crítica de propostas legislativas em tramitação) e dimensão comparativa (cotejo institucional com modelos estrangeiros).

3.1. Corpus Documental

Igualmente, o corpus documental analisado compreende três conjuntos articulados. O primeiro é o corpus normativo brasileiro, composto por (i) Constituição Federal de 1988, com ênfase no art. 37 e na disciplina dos cargos públicos; (ii) Decreto federal nº 9.727/2019 e Decreto federal nº 10.829/2021, principais instrumentos infralegais de disciplina dos critérios de provimento; (iii) decisão do Supremo Tribunal Federal na ADO nº 44/DF, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, julgada em 2023; e (iv) as três propostas que compõem a Reforma Administrativa de 2025 — Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar (Lei de Responsabilidade por Resultados) e Projeto de Lei ordinária (Marco Legal da Administração Pública). O segundo é o corpus normativo internacional, composto por instrumentos normativos centrais dos quatro casos comparados: Noruega (Lei de Administração Pública, 1967, e regulamentos setoriais sobre comissões públicas); Bélgica (Estatuto dos Servidores, 1937, com reformas de 1999 e 2013); Portugal (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, 2014, e legislação do SIADAP); e Chile (Lei nº 19.882/2003, que cria o Sistema de Alta Dirección Pública). O terceiro é o corpus doutrinário-teórico, conforme reconstruído na seção 2.

3.2. Critérios de Seleção dos Casos Internacionais

A seleção dos casos internacionais seguiu lógica de diverse cases design (Gerring, 2007), buscando maximizar a variação institucional nas dimensões de interesse, modo de combinar confiança política e qualificação técnica, controlando por similaridade de regime democrático e exposição comparada a debates contemporâneos de profissionalização. Os quatro casos foram selecionados a partir dos seguintes critérios: (i) variação institucional documentada nos mecanismos de seleção (comitês independentes, processos

concursoais, listas pré-qualificadas, critérios formais); (ii) presença de literatura analítica especializada em língua inglesa, francesa, espanhola ou portuguesa, permitindo análise documental robusta; (iii) representação de famílias administrativas distintas (nórdica, continental europeia, lusófona, latino-americana); e (iv) experiência consolidada de pelo menos uma década de operação do regime atual, permitindo análise de efeitos institucionais. Foram conscientemente excluídos sistemas anglo-saxões (Estados Unidos, Reino Unido) por adotarem padrão institucional substantivamente distinto (Senior Executive Service, Senior Civil Service), cuja análise demandaria tratamento próprio, e sistemas de transição (países do Leste Europeu) por apresentarem trajetória institucional ainda em consolidação.

3.3. Grade Analítica Comparada

Outrossim, a análise comparada foi estruturada em matriz analítica derivada de Dahlström e Lapuente (2017), Peters e Pierre (2004) e Kopecký, Mair e Spirova (2012), composta por sete dimensões operacionais: (i) base legal e arquitetura normativa; (ii) escopo federativo e setorial de aplicação; (iii) critérios qualitativos de recrutamento; (iv) mecanismos processuais de seleção; (v) avaliação periódica de desempenho e suas consequências institucionais; (vi) interface com o ciclo político (estabilidade, mandato, demissão); e (vii) mecanismos de responsabilização da autoridade nomeante. Essa grade analítica foi aplicada tanto à comparação interna das três propostas brasileiras quanto à análise comparada internacional, permitindo identificação sistemática de convergências e divergências institucionais.

3.4. Caracterização Empírica Baseada em Dados Secundários

A seção de caracterização do problema (seção 4) mobiliza, de modo descritivo e exploratório, evidência empírica acumulada na literatura especializada sobre a realidade brasileira: dados de Cavalcante e Carvalho (2017) sobre a profissionalização da burocracia federal entre 1995 e 2014; dados de Marengo (2017) sobre a relação entre profissionalização burocrática e capacidade implementadora em 253 municípios gaúchos; dados de Lopez e Praça (2015) sobre o perfil dos ocupantes de Cargos de Direção e Assessoramento Superiores federais; dados do survey aplicado por Bersch e Fukuyama (2025) com 3.200 servidores brasileiros; e dados sistematizados por Grin, Demarco e Abrucio (2021) sobre heterogeneidade da capacidade estatal municipal. O uso desses dados é descritivo e exploratório, com a finalidade de caracterizar magnitude e distribuição do problema, não de testar hipóteses causais, limite explicitamente reconhecido como motivador da agenda de pesquisa empírica primária proposta na seção 9.

3.5. Limites do Estudo

Três limites do estudo devem ser explicitamente reconhecidos. Em primeiro lugar, a ausência de dados empíricos primários sobre o universo municipal brasileiro impede teste direto das proposições analíticas formuladas. Em segundo, a heterogeneidade municipal brasileira, em porte populacional, capacidade fiscal, perfil socioeconômico e trajetória institucional, limita o grau de generalização das conclusões, demandando, em pesquisa futura, estratificação analítica por porte. Em terceiro, a análise comparada internacional, embora estruturada por grade analítica explícita, depende de fontes secundárias e está sujeita à variação na qualidade da documentação disponível para cada caso. Esses limites são parcialmente compensados pela articulação entre análise

documental, análise comparada e dados secundários, mas constituem motivadores explícitos da agenda de pesquisa empírica primária proposta na conclusão do estudo.

4. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA: O VÁCUO REGULATÓRIO MUNICIPAL E SUAS DIMENSÕES

Assim, a magnitude e a especificidade do problema da profissionalização dos cargos comissionados municipais brasileiros emerge da articulação entre três conjuntos de evidências: a estrutura demográfica e administrativa do federalismo brasileiro; os achados empíricos acumulados sobre profissionalização burocrática subnacional; e a configuração normativa diferenciada entre União, estados e municípios. Esta seção sistematiza essas dimensões para fundamentar empiricamente o argumento de que o vácuo regulatório municipal não constitui omissão episódica, mas equilíbrio institucional sustentado por incentivos políticos, jurisprudenciais e administrativos convergentes.

4.1. Magnitude Estrutural: O Federalismo Municipal Brasileiro

O Brasil possui 5.570 municípios, dos quais aproximadamente 68% têm população inferior a 20 mil habitantes e 88% têm população inferior a 50 mil habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa estrutura demográfica produz dois efeitos institucionais convergentes. Em primeiro lugar, a maioria dos municípios brasileiros opera com quadros de pessoal reduzidos, em que a função de chefia e direção concentra-se em número limitado de posições — frequentemente preenchidas por nomeação política em razão da ausência de carreira efetiva estruturada para esses níveis hierárquicos (Grin, Demarco & Abrucio, 2021). Em

segundo, a heterogeneidade fiscal e administrativa entre municípios produz universo internamente plural, em que estratégias regulatórias uniformes podem produzir efeitos institucionais distintos conforme a capacidade técnica instalada (Grin & Fernandes, 2019).

Grin e Gonçalves (2024), em análise sistemática da burocracia subnacional brasileira, sintetizam o paradoxo estrutural do federalismo municipal: a Constituição de 1988 conferiu a todos os municípios status de ente federativo autônomo, mas a maior parte deles permanece estruturalmente dependente de transferências constitucionais e voluntárias, com baixa capacidade fiscal própria e quadros administrativos limitados. Essa condição estrutural afeta diretamente o regime de provimento de cargos comissionados, na medida em que a discricionariedade nomeatória opera como instrumento de coordenação política compensatório à fragilidade da capacidade técnica estruturada.

4.2. Evidências Empíricas Acumuladas Sobre Profissionalização Subnacional

Eis a literatura empírica brasileira oferece três conjuntos convergentes de evidência sobre a baixa profissionalização das chefias municipais. O primeiro conjunto é o de Marengo (2017), em estudo com 253 municípios gaúchos: o autor demonstrou, controlando por porte populacional, capacidade fiscal e perfil socioeconômico, que prefeituras com burocracias mais profissionais, operacionalizadas por proporção de servidores efetivos com formação superior em posições de chefia, apresentam capacidade de implementação significativamente superior em políticas de saúde, educação e assistência social. O efeito é estatisticamente

significativo e robusto a especificações alternativas. O achado é relevante porque qualifica a tese de que a profissionalização burocrática produz efeitos detectáveis sobre desempenho mesmo controlando por variáveis estruturais, sugerindo que há espaço de ganho institucional independente da elevação de capacidades fiscais ou populacionais.

O segundo conjunto é o de Bersch, Praça e Taylor (2017) e Bersch e Fukuyama (2025), centrado no plano federal mas com implicações analíticas para a esfera subnacional. Os primeiros autores demonstraram que a politização burocrática, operacionalizada como proporção de nomeações sem vínculo prévio com a carreira ou com qualificação técnica específica, está positivamente associada a maiores índices percebidos de corrupção e a menor qualidade de implementação. Bersch e Fukuyama (2025) refinaram esse achado ao demonstrar, com base em survey original aplicado a mais de 3.200 servidores públicos brasileiros, que a relação entre autonomia burocrática e qualidade da governança é mediada por dois fatores: (i) o tipo específico de autonomia (independência política versus discricionariedade administrativa); e (ii) a capacidade técnica instalada da organização.

Em contextos de alta capacidade, a relação é curvilínea; em contextos de baixa capacidade, como o que caracteriza grande parte dos municípios brasileiros, a relação tende a ser linear positiva, com independência política contribuindo monotonamente para qualidade.

O terceiro conjunto é o de Cavalcante e Carvalho (2017) e Cavalcante e Lotta (2020), centrado na descrição da heterogeneidade interna da burocracia federal brasileira. Os autores documentam que a

distância entre carreiras estruturadas (com recrutamento meritocrático, plano de carreira definido e qualificação progressiva) e cargos comissionados (com discricionariedade ampla de nomeação e baixa exigência técnica formal) permanece marcadamente assimétrica, mesmo após três décadas de profissionalização incremental no plano federal. Se essa assimetria persiste no plano federal, onde a regulamentação é mais densa e a capacidade técnica é mais elevada, é razoável inferir, controlando por essa diferença, que ela tende a ser ainda mais aguda no plano municipal, em que a regulamentação é fragmentária e a capacidade técnica é estruturalmente menor.

4.3. As Cinco Dimensões do Vácuo Regulatório Municipal

A síntese da literatura empírica permite identificar cinco dimensões institucionais em que o vácuo regulatório municipal se manifesta com maior intensidade. A primeira é a ausência sistemática de critérios qualitativos mínimos para nomeação de cargos comissionados na maioria dos municípios brasileiros: salvo exceções pontuais, geralmente municípios de grande porte com legislação local específica, a exemplo do regime carioca (Lei Complementar Municipal nº 94/2009) e paulistano, a nomeação opera sem exigência formal de escolaridade compatível, experiência prévia ou avaliação documentada de idoneidade.

A segunda é a ausência de limites quantitativos efetivos: enquanto a União dispõe de tetos administrativos para diferentes categorias de cargos comissionados, a maior parte dos municípios opera sem teto explícito, com a proporção de comissionados sobre o total de servidores variando enormemente conforme a estratégia política da gestão eleita.

A terceira dimensão é a ausência quase universal de processos seletivos estruturados para o provimento de cargos comissionados municipais: a nomeação direta, mediante ato unipessoal do chefe do Executivo, constitui regra de fato, mesmo quando legislação municipal pontual prevê critérios formais.

A quarta é a ausência de avaliação periódica de desempenho com consequências institucionais: ainda que algumas administrações municipais adotem instrumentos formais de avaliação, esses instrumentos raramente vinculam-se a decisões de manutenção, remoção ou progressão dos ocupantes de cargos comissionados, operando, na prática, como ritual administrativo sem peso institucional efetivo. A quinta é a ausência de mecanismos jurídicos de responsabilização da autoridade nomeante por escolhas que descumpram requisitos formais existentes: salvo em casos de improbidade administrativa caracterizada, a discricionariedade nomeatória é tratada juridicamente como insindicável quanto ao mérito.

A convergência dessas cinco dimensões configura o que se propõe denominar, neste artigo, equilíbrio sub-ótimo persistente: arranjo institucional em que ausência de regulamentação substantiva, baixa capacidade técnica instalada e incentivos políticos de patronagem reforçam-se mutuamente, produzindo barreira institucional ao próprio impulso reformista que, em tese, dependeria das capacidades que o arranjo bloqueia. Essa caracterização fundamenta empiricamente a proposição 1, formulada na seção 2, e estrutura o argumento analítico que se desenvolve nas seções subsequentes.

5. O ARCABOUÇO NORMATIVO BRASILEIRO: ANATOMIA DA DISCRICIONARIEDADE

Portanto, a configuração normativa brasileira do provimento de cargos comissionados estrutura-se em três níveis articulados: o comando constitucional do art. 37, com a interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na ADO nº 44/DF; o arcabouço infralegal federal, centrado nos Decretos nº 9.727/2019 e nº 10.829/2021; e a regulamentação subnacional, marcadamente heterogênea e operando sob ampla discricionariedade jurisprudencialmente preservada. Esta seção analisa criticamente cada nível, sustentando o argumento de que a anatomia institucional brasileira configura, no nível municipal, regime jurídico que combina autonomia formal ampla com ausência substantiva de parâmetros profissionalizantes.

5.1. O Comando Constitucional e a Interpretação do STF na ADO Nº 44/DF

Nesses moldes, o art. 37, V, da Constituição Federal de 1988 estabelece que as funções de confiança e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, com previsão de percentuais mínimos a serem ocupados por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais previstos em lei. A interpretação desse comando foi objeto de controvérsia constitucional resolvida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADO nº 44/DF, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2023). A ação argumentava omissão legislativa decorrente da ausência de lei federal disciplinando os percentuais mínimos, sustentando que essa omissão comprometeria a eficácia do dispositivo constitucional.

Para tanto, o STF em decisão unânime, conheceu da ação mas julgou-a improcedente, consolidando quatro argumentos centrais. Em primeiro lugar, a norma do art. 37, V, é de eficácia contida, não de eficácia limitada, sua produção plena de efeitos não está condicionada à edição de lei ordinária federal.

Em segundo, a ausência de lei nacional não impede a ocupação de cargos comissionados por servidores não efetivos. Em terceiro, a matéria encontra-se disciplinada por atos normativos vigentes nos diferentes entes federativos, o que afasta a configuração jurídica de omissão. Em quarto, a eventual edição de lei nacional fixando percentuais mínimos poderia afrontar a autonomia administrativa dos entes federativos, prevista no art. 18 da Constituição.

A decisão, do ponto de vista da análise institucional, produz três efeitos relevantes que demandam exame crítico. Primeiro, consolida ampla discricionariedade dos entes subnacionais para regulamentar o tema, tornando o desenho institucional municipal função direta da legislação local, quando esta existe. Segundo, descarta o vetor de uniformização nacional via legislação ordinária, restando como caminhos institucionalmente viáveis a reforma constitucional (caminho efetivamente adotado pela PEC da Reforma de 2025) ou a indução federativa via condicionalidades de transferência (caminho institucionalmente menos densamente explorado). Terceiro, transfere para o desenho institucional subnacional a responsabilidade de estruturar critérios técnicos mínimos, tornando a heterogeneidade institucional municipal uma característica constitutiva do sistema brasileiro.

O ponto analítico relevante é que essa transferência ocorre sem que o STF tenha enfrentado a evidência empírica acumulada sobre as

consequências da ausência regulatória subnacional — limite que a literatura especializada (Bersch, Praça & Taylor, 2017; Marengo, 2017) qualifica como relevante para a leitura institucional do problema.

5.2. Os Decretos Federais N° 9.727/2019 e N° 10.829/2021

O arcabouço infralegal federal de critérios de provimento de cargos comissionados articula-se em dois instrumentos sucessivos. O Decreto federal n° 9.727/2019 estabeleceu, pela primeira vez no plano federal, critérios qualitativos para a nomeação de ocupantes de cargos em comissão e funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O Decreto federal n° 10.829/2021 consolidou e ampliou esse arcabouço, estabelecendo critérios mais detalhados para diferentes níveis hierárquicos de Cargos Comissionados Executivos (CCEs) e Funções Comissionadas Executivas (FCEs).

O art. 15 do Decreto n° 10.829/2021 estabelece três critérios gerais cumulativos aplicáveis a todos os cargos: (i) perfil profissional ou formação acadêmica compatível com as atribuições; (ii) reputação ilibada e idoneidade moral; e (iii) não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 1° da Lei Complementar n° 64/1990. Para os Cargos Comissionados Executivos de níveis mais elevados (níveis 5 a 8), o art. 16 exige adicionalmente o cumprimento de ao menos um critério alternativo, dentre os seguintes: (i) experiência profissional de, no mínimo, dois anos em atividades correlatas; (ii) ocupação prévia de cargo em comissão ou função de confiança por, no mínimo, dois anos; (iii) título de especialista, mestre ou doutor em área correlata; (iv) condição de servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar; ou (v) conclusão de ações de desenvolvimento com carga horária mínima

de 120 horas ou obtenção de certificação profissional em áreas correlatas.

Desta feita, a engenharia normativa do decreto apresenta, do ponto de vista da análise institucional, três características relevantes. Em primeiro lugar, opera por combinação de critérios cumulativos e alternativos, conferindo flexibilidade ao recrutamento sem renunciar a exigências técnicas mínimas, modelo conceitualmente alinhado ao argumento de Peters e Pierre (2004) de que profissionalização e confiança política podem coexistir mediante desenho institucional adequado. Em segundo, ancora a comprovação dos requisitos em documentos verificáveis, permitindo controle ex post de legalidade. Em terceiro, prevê arquitetura de responsabilização administrativa por descumprimento, alocando o ônus de comprovação à autoridade nomeante.

As limitações do arcabouço, contudo, são institucionalmente significativas. Primeiro, e centralmente, o decreto não vincula juridicamente entes subnacionais, limite explicitamente reafirmado pela jurisprudência do STF e pela ADO nº 44/DF. Segundo, os critérios alternativos do art. 16 permitem, na prática, baixa robustez seletiva: a exigência de 120 horas de capacitação pode ser cumprida com cursos genéricos sem aderência substantiva à atribuição específica, e a ocupação prévia de cargo em comissão por dois anos abre caminho para a auto-reprodução do regime, em que cada nomeação anterior valida nomeações futuras independentemente de qualificação substantiva. Terceiro, há ausência de mecanismos efetivos de avaliação periódica de desempenho com consequências institucionais sobre a manutenção do nomeado, o que limita a transformação do regime de uma lógica de verificação prévia para uma lógica de gestão contínua.

5.3. A Heterogeneidade Subnacional e a Auto-Regulação Fragmentária

No plano subnacional, o quadro é marcado por heterogeneidade institucional substancial. Estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais dispõem de legislação específica regulamentando critérios para parte de seus cargos comissionados, embora sob desenhos institucionais distintos e com cobertura parcial. No plano municipal, a fragmentação é ainda mais acentuada: municípios de grande porte (capitais e regiões metropolitanas) tendem a possuir legislação específica disciplinando critérios frequentemente em planos de cargos e carreiras, enquanto a imensa maioria dos municípios de pequeno e médio porte opera sob ausência substantiva de critérios formais, com a nomeação direta constituindo regra prática efetiva.

Essa configuração permite formulação analítica precisa. A auto-regulação municipal, juridicamente possibilitada pela jurisprudência do STF e politicamente esperada pela teoria liberal do federalismo, falha sistematicamente como mecanismo de produção institucional de critérios profissionalizantes. A falha decorre, conforme o argumento de Geddes (1994) sobre o dilema do político, da assimetria temporal entre custos imediatos da reforma (perda de instrumentos de coordenação política) e benefícios diferidos (qualidade da governança e da capacidade implementadora). Em municípios com horizontes políticos curtos, capacidade técnica baixa e estruturas fiscais frágeis, essa assimetria opera com particular intensidade, explicando a persistência do equilíbrio sub-ótimo identificado na seção 4. O ponto institucional decisivo, para os fins do argumento deste artigo, é que o desbloqueio desse equilíbrio depende de mecanismos exógenos, sejam constitucionais (a via da

PEC), sejam de indução federativa via condicionalidades de transferência (a via não explorada da Reforma de 2025), e não pode ser razoavelmente esperado da dinâmica auto-regulatória subnacional.

6. AS PROPOSTAS DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 2025: ANÁLISE COMPARADA

A Reforma Administrativa em tramitação no Congresso Nacional em 2025 estrutura-se em três projetos articulados, Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP) e Projeto de Lei ordinária (PL), organizados em quatro eixos temáticos: estratégia, governança e gestão; transformação digital; profissionalização; e extinção de privilégios (Nogueira, 2025). Esta seção analisa comparativamente os três projetos sob a lente específica da profissionalização do alto escalão, aplicando a grade analítica desenvolvida na seção 3 e identificando convergências sistêmicas, lacunas internas e implicações para o nível subnacional municipal.

6.1. A Proposta de Emenda à Constituição

A PEC propõe alteração substantiva do art. 37 da Constituição Federal, introduzindo os incisos V-A e V-B. O inciso V-A fixa percentual máximo de cinco por cento de cargos em comissão sobre o total de cargos providos do ente federativo, com exceção a municípios de até dez mil habitantes (até dez por cento). Estabelece que, no mínimo, cinquenta por cento dos cargos em comissão devem ser ocupados por servidores efetivos, e prevê processo seletivo como regra geral (Brasil, 2025a). O inciso V-B disciplina os cargos em comissão estratégicos, fixando limite máximo de cinco

por cento do total dessas posições (ressalvado o primeiro escalão) e exigindo ocupação mínima de sessenta por cento por servidores efetivos. Introduz, ainda, avaliação periódica de desempenho diferenciada para os ocupantes dessas posições, vinculada a metas e objetivos pactuados em acordo de resultados.

Desse modo, a inovação institucional central da PEC, do ponto de vista do argumento deste artigo, é o estabelecimento de limites quantitativos no plano constitucional, contornando o impedimento erigido pela ADO nº 44/DF sem invadir autonomia federativa no mesmo sentido que faria lei ordinária federal.

A engenharia constitucional permite, ao mesmo tempo, uniformização nacional de tetos e preservação de discricionariedade subnacional sobre a operacionalização concreta dos critérios qualitativos. Trata-se, conceitualmente, de movimento de second-order professionalization, na medida em que opera não diretamente sobre os critérios de nomeação, mas sobre o espaço institucional dentro do qual esses critérios serão fixados pelos entes federativos.

6.2. O Projeto de Lei Complementar

O PLP institui a Lei de Responsabilidade por Resultados da Administração Pública brasileira, aplicável aos três Poderes e aos órgãos autônomos dos entes federativos (Brasil, 2025b). O art. 7º prevê a possibilidade de instituição de bônus de resultado para agentes públicos, condicionado a acordo de resultados anual e avaliação periódica de desempenho, com limites individuais anuais de até duas remunerações mensais para agentes em geral, e até quatro remunerações para ocupantes de cargos comissionados estratégicos. O art. 18 estabelece avaliação periódica anual de

desempenho dos servidores públicos, com finalidade expressa de reconhecimento e valorização dos agentes que cumpram o pactuado para fins de designação para cargos em comissão e funções de confiança.

Esse dispositivo introduz vínculo institucional explícito entre desempenho avaliado e elegibilidade para funções de confiança, aproximando-se das melhores práticas internacionais documentadas no caso chileno (convenio de desempenho do Sistema de Alta Dirección Pública) e português (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública — SIADAP). A inovação institucional relevante é a articulação entre arquitetura de gestão por resultados e regime de provimento: a avaliação periódica deixa de operar como ritual administrativo desconectado e passa a constituir filtro institucional para acesso a posições de chefia. Esse vínculo, conceitualmente, opera como mecanismo de ancoragem da confiança política em parâmetro verificável de desempenho prévio, alinhando-se à proposição 2 do marco teórico.

6.3. O Projeto de Lei Ordinária

O PL propõe fixar o marco legal da Administração Pública brasileira, estabelecendo normas gerais e diretrizes nacionais (Brasil, 2025c). O art. 28 distingue três categorias funcionais de cargos em comissão e funções de confiança, estratégicos, táticos e operacionais, aplicáveis às administrações públicas de todos os Poderes e entes federativos. Essa categorização permite tratamento normativo diferenciado e graduado, evitando o risco de aplicação uniforme de exigências profissionalizantes a posições funcionalmente heterogêneas, risco que a literatura comparada identifica como fonte de captura adaptativa do desenho institucional (Dahlström & Lapuente, 2017).

O art. 29 disciplina o processo seletivo: os cargos e funções estratégicos passam obrigatoriamente por processo seletivo, com ocupação mínima de sessenta por cento por servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente; os demais cargos são providos preferencialmente por processo seletivo. O art. 30 estabelece requisitos gerais aplicáveis à ocupação de cargos comissionados: escolaridade mínima compatível; experiência profissional ou formação específica; ausência de condenações; e compromisso com metas de desempenho. O art. 27, parágrafo único, inciso II, introduz parâmetros de representatividade, pessoas com deficiência, mulheres, pretos, pardos, indígenas e quilombolas, em proporção compatível com o quantitativo existente no Poder ou órgão.

A análise comparada das três propostas evidencia complementaridade institucional articulada: a PEC fixa tetos e fundamento constitucional (operando no plano da arquitetura geral); o PLP estrutura a lógica de gestão por resultados e a interface com remuneração variável (operando no plano da operação contínua); e o PL detalha critérios qualitativos, categorização funcional e mecanismos processuais (operando no plano da regulamentação concreta). O Quadro 1 sistematiza essa análise comparada.

Quadro 1. Análise comparada das propostas da Reforma Administrativa de 2025

Dimensão	PEC	PLP	PL
Escopo federativo	União, estados, DF e municípios	Três Poderes e órgãos autônomos	União, estados, DF e municípios

Limites quantitativos	Máx. 5% (10% municípios <10 mil hab.)	Não estabelece	Não estabelece (remete à PEC)
Ocupação mínima por efetivos	Mín. 50% (geral); 60% (estratégicos)	Não estabelece percentual	Mín. 60% (estratégicos)
Critérios qualitativos	Remete à legislação infraconstitucional	Desempenho avaliado	Escolaridade, experiência, idoneidade
Processo seletivo	Regra geral, com ressalvas	Não disciplina	Obrigatório (estratégicos); preferencial (demais)
Avaliação de desempenho	Vinculada a acordo de resultados	Anual obrigatória, com consequências	Compromisso com metas
Representatividade	Não prevê	Não prevê	Proporcionalidade de gênero e raça
Incentivos remuneratórios	Não prevê	Bônus de resultado (até 4 remunerações)	Não prevê
Vetor institucional	Arquitetura constitucional	Gestão por resultados	Regulamentação operacional

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (2025a, 2025b, 2025c) e Nogueira (2025).

6.4. Coerência Sistêmica, Lacunas Internas e Aplicabilidade Subnacional

Os três projetos convergem para modelo híbrido que articula: (i) limites quantitativos constitucionais e fundamento institucional (PEC); (ii) arquitetura de gestão por resultados, desempenho e incentivos (PLP); e (iii) critérios qualitativos objetivos, categorização funcional e representatividade (PL). A articulação entre as três propostas produz desenho institucional que, em tese, equilibra confiança política e qualificação técnica, sem comprometer a legitimidade democrática das nomeações, alinhando-se conceitualmente ao argumento de Peters e Pierre (2004) sobre a não-equivalência entre profissionalização e despolitização.

Persistem, contudo, três lacunas institucionalmente significativas. A primeira é a ausência de definição operacional uniforme de cargo estratégico entre os três projetos: a PEC remete a critérios infraconstitucionais; o PLP opera com a categoria sem defini-la analiticamente; o PL distingue estratégico, tático e operacional sem critério funcional objetivo.

Contudo, essa indefinição abre espaço para captura adaptativa, risco de que a categorização estratégico seja operacionalmente esvaziada conforme conveniência política. A segunda lacuna é a fragilidade dos critérios qualitativos alternativos do PL, que reproduzem, em sua maior parte, os critérios do Decreto nº 10.829/2021, herdando suas limitações de baixa robustez seletiva (cursos genéricos, ocupação prévia auto-validante). A terceira é a ausência de previsão explícita de sanções institucionais efetivas para descumprimento dos critérios e de mecanismos de controle ex post sobre a fundamentação das nomeações.

Do ponto de vista da aplicabilidade subnacional municipal, três pontos analíticos merecem destaque. Primeiro, a PEC, ao operar no

plano constitucional, vincula todos os entes federativos, incluindo municípios, superando o impedimento jurisprudencial da ADO nº 44/DF. Segundo, o PLP, ao se aplicar aos três Poderes e órgãos autônomos dos entes federativos, igualmente alcança o nível municipal, embora demande adaptação operacional para o porte e a capacidade técnica de cada município. Terceiro, o PL, embora se proponha como marco legal nacional, opera no nível de norma geral, deixando espaço substantivo de regulamentação concreta para cada ente federativo. Esse desenho, conjuntamente, mantém em aberto a questão crítica para o argumento deste artigo: a eficácia subnacional do regime profissionalizante depende fortemente da capacidade técnica instalada para operacionalizá-lo no plano municipal, capacidade que, pela proposição 1 do marco teórico, é precisamente o que o vácuo regulatório vigente bloqueia.

7. MODELOS INTERNACIONAIS: TIPOLOGIA E MECANISMOS

Esta seção examina, sob a grade analítica desenvolvida na seção 3, quatro modelos internacionais de profissionalização do alto escalão público que combinam, em desenhos distintos, confiança política e qualificação técnica. A análise comparada não tem por finalidade transposição direta de soluções institucionais, operação que a literatura comparada identifica como geralmente inviável (Pollitt, 2003), mas a identificação de mecanismos institucionais comuns e de tipos analíticos que possam orientar o desenho de regimes profissionalizantes adequados ao contexto subnacional brasileiro. Os quatro casos foram selecionados conforme a lógica de *diverse cases design* (Gerring, 2007): Noruega, representando o modelo nórdico consolidado; Bélgica, o modelo continental europeu; Portugal, o modelo lusófono com estrutura concursal; e Chile, o modelo latino-americano com banco de candidatos pré-qualificados.

7.1. Os Quatro Modelos: Descrição Comparada

O modelo norueguês opera sob a Lei de Administração Pública de 1967 e regulamentos setoriais específicos sobre comissões públicas. Os ministros possuem competência para nomear membros de sua confiança política para posições de direção, mas devem selecionar candidatos a partir de lista produzida por comitê independente que avalia qualificação técnica, experiência setorial e ausência de conflitos de interesse. Grinden (2019) demonstra que esse desenho combina ampla discricionariedade ministerial com requisitos técnicos rigorosos, ancorando a confiança política em parâmetros institucionalmente verificáveis. A estabilidade funcional dos ocupantes é preservada por meio de avaliação periódica por superiores e pares, com mecanismos de remoção restritos a hipóteses de baixo desempenho sustentado. Estudos comparados sobre administração pública nórdica (Christensen & Lægreid, 2007) qualificam esse arranjo como representativo da família institucional escandinava, marcada por alta confiança institucional e baixa politização.

Observa-se que o modelo belga estrutura-se sobre o Estatuto dos Servidores de 1937, reformado em 1999 (Reforma Copernicus) e novamente em 2013. Combina concurso público meritocrático para os níveis iniciais com nomeação política para posições de direção, sujeita a requisitos formais de escolaridade, experiência e competências comportamentais verificáveis. As nomeações políticas concentram-se em gabinetes ministeriais (*cabinets ministériels*), mantendo-se a burocracia permanente como núcleo profissional autônomo. A avaliação bienal de desempenho condiciona a progressão funcional dos servidores efetivos, mas não opera, de

modo estruturado, sobre os ocupantes de posições políticas (Brans & Steen, 2007).

Nesse diapasão, o modelo português, consolidado pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas de 2014, articula-se ao Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), criado em 2007. Os cargos de direção superior do primeiro grau (diretor-geral) e do segundo grau (subdiretor-geral, diretor de serviços) são providos mediante procedimento concursal com júri independente, composto por três a cinco membros, dos quais ao menos um externo à administração pública. Os requisitos incluem licenciatura, experiência profissional mínima de oito anos em funções compatíveis e formação específica em administração pública (Madureira & Rodrigues, 2015). A avaliação anual de desempenho, integrada ao SIADAP, condiciona a permanência no cargo: avaliação insatisfatória em dois anos consecutivos pode ensejar cessação da comissão de serviço.

Examina-se o modelo chileno, instituído pela Lei nº 19.882/2003, criou o Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), considerado caso paradigmático na literatura latino-americana sobre profissionalização do alto escalão (Pliscoff, 2017; Costa & Waissbluth, 2007). O sistema opera com dois níveis hierárquicos: o primeiro nível (ministros e equivalentes) permanece de nomeação política livre; o segundo nível (jefes superiores de servicio, diretores e equivalentes) é provido mediante processo seletivo conduzido pelo Conselho de Alta Dirección Pública, órgão composto por cinco membros, dos quais quatro de mandato fixo de seis anos com aprovação parlamentar. O processo gera lista de três a cinco candidatos pré-qualificados, dentre os quais o presidente da República (ou autoridade equivalente) faz a escolha. Os ocupantes têm mandato

fixo de três anos, renovável, e firmam convenio de desempenho anual cuja avaliação insatisfatória pode ensejar cessação antecipada.

Quadro 2. Análise comparada dos modelos internacionais de profissionalização do alto escalão

Dimensão	Noruega	Bélgica	Portugal	Chile
Base legal	Lei de Adm. Pública (1967); regulamentos setoriais	Estatuto dos Servidores (1937); Reformas de 1999 e 2013	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (2014)	Lei nº 19.882/2003 (SADP)
Critérios formais	Formação superior; experiência setorial	Escolaridade e competências verificáveis	Licenciatura; 8 anos em funções compatíveis; formação específica	Requisitos por cargo, validados pelo Conselho ADP
Mecanismo de seleção	Lista de comitê independente; escolha ministerial	Concurso para níveis iniciais; nomeação política em gabinetes	Procedimento concursal com júri (membro externo)	Banco de candidatos pré-qualificados; lista de 3-5
Avaliação periódica	Por superiores e pares; vinculada à permanência	Bienal; condiciona progressão dos efetivos	SIADAP; insatisfação em 2 anos cessa comissão	Convenio anual; insatisfação pode cessar mandato
Interface ciclo político	Estabilidade funcional preservada	Burocracia permanente; nomeações políticas limitadas a gabinetes	Separação entre cargos políticos e profissionalizados	Primeiro nível político; segundo profissionalizado,

				mandato fixo
Responsabilização	Controle ex post; justificativa documental	Fiscalização administrativa interna	Justificativa obrigatória; controle judicial	Controle do Conselho ADP; transparência ativa

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Grinden (2019), Brans e Steen (2007), Madureira e Rodrigues (2015), Pliscoff (2017), Costa e Waissbluth (2007) e Christensen e Lægreid (2007).

7.2. Tipologia Analítica: Quatro Modos de Combinar Confiança Política e Qualificação Técnica

A análise comparada permite extrair tipologia analítica relevante para o desenho institucional. Os quatro modelos representam, conceitualmente, quatro tipos institucionalmente distintos de articulação entre confiança política e qualificação técnica, não exclusivos entre si, mas com lógica institucional dominante identificável. Essa tipologia oferece grade conceitual aplicável tanto à análise das propostas da Reforma de 2025 quanto ao desenho de regimes municipais brasileiros.

Tipo I: Lista pré-qualificada por órgão colegiado (modelo Chile): a seleção é conduzida por órgão colegiado independente, que produz lista restrita de candidatos pré-qualificados, dentre os quais a autoridade política faz a escolha final. O mecanismo institucional central é o pré-filtro técnico: a discricionariedade política opera sobre conjunto previamente validado por critérios técnicos. Esse tipo apresenta vantagem de combinar legitimidade política da escolha final com ancoragem técnica do conjunto de candidatos elegíveis.

Tipo II: Procedimento concursal com júri misto (modelo Portugal): a seleção é conduzida por júri composto por membros internos e externos à administração, que avalia candidatos mediante critérios públicos e produz parecer fundamentado vinculante. A discricionariedade política reduz-se substantivamente, transferindo-se para o desenho do edital e a composição do júri. Esse tipo apresenta vantagem de maior previsibilidade procedimental e custo de operação relativamente baixo, sendo adequado para sistemas com tradição concursal consolidada.

Tipo III: Requisitos formais com nomeação discricionária (modelo Bélgica): a autoridade política mantém ampla discricionariedade de escolha, sujeita a requisitos formais objetivos de escolaridade, experiência e idoneidade. Esse tipo apresenta vantagem de baixo custo institucional e preservação ampla da autonomia política, mas depende fortemente da robustez dos requisitos formais — que, conforme demonstrado pela análise do Decreto nº 10.829/2021, podem ser substantivamente esvaziados pela arquitetura de critérios alternativos pouco seletivos.

Tipo IV: Comitê independente com discricionariedade ministerial (modelo Noruega): combina elementos dos tipos I e III, com comitê independente produzindo lista qualificada e autoridade política exercendo escolha ampla dentro dela. Diferencia-se do tipo I pela maior amplitude da lista produzida e pelo papel menos vinculante do parecer técnico; diferencia-se do tipo III pela existência institucionalizada do comitê como filtro técnico prévio.

Com isso, a análise das propostas da Reforma de 2025 sob essa tipologia revela aproximação do desenho brasileiro ao tipo III, requisitos formais com nomeação discricionária, com elementos

pontuais do tipo II (processo seletivo obrigatório para cargos estratégicos no PL).

A ausência de mecanismo institucional similar ao Conselho ADP chileno ou ao júri concursal português configura, do ponto de vista comparado, lacuna substantiva da arquitetura proposta. Para o desenho municipal brasileiro, especialmente em municípios de pequeno e médio porte, o tipo III aparece como o mais factível institucionalmente, todavia demanda elevação substancial da robustez dos critérios formais para não reproduzir as limitações já identificadas no plano federal.

7.3. Mecanismos Institucionais Comuns e Implicações para o Desenho Municipal

Com isso, a análise dos quatro casos permite identificar cinco mecanismos institucionais recorrentes em modelos bem-sucedidos de profissionalização do alto escalão, que organizam o framework normativo proposto na seção 9. O primeiro é a existência de requisitos formais objetivos de escolaridade, experiência e idoneidade, verificáveis documentalmente e operados sob ônus de comprovação alocado à autoridade nomeante. O segundo é a presença de mecanismo de filtro técnico, seja por comitê independente, banco de candidatos pré-qualificados ou júri misto, que opera previamente à escolha política. O terceiro é a avaliação periódica de desempenho vinculada a metas pactuadas, com consequências institucionais explícitas sobre permanência, progressão ou desligamento. O quarto é a separação institucional entre primeiro escalão (nomeação política pura) e demais níveis (profissionalização com mandato ou estabilidade relativa). O quinto é o estabelecimento de responsabilização da autoridade nomeante

por escolhas que descumpram requisitos formais, mediante justificativa pública escrita e controle ex post.

A aplicabilidade desses mecanismos ao contexto municipal brasileiro depende, conforme o argumento desenvolvido nas seções anteriores, de duas variáveis institucionais críticas: a existência de marco constitucional ou legal nacional que possibilite a regulamentação subnacional (variável endereçada pela PEC da Reforma de 2025) e a capacidade técnica instalada no município para operar os mecanismos (variável que demanda indução federativa estruturada). A combinação dessas duas variáveis configura espaço analítico em que se localizam os trade-offs concretos da reforma municipal, sistematizados na seção de discussão.

8. DISCUSSÃO

Haja vista, a articulação dos achados expostos nas seções anteriores permite a verificação analítica das três proposições formuladas no marco teórico e a explicitação dos mecanismos institucionais que conectam regime de provimento de cargos comissionados à capacidade estatal municipal brasileira. Esta seção desenvolve essa síntese sob três eixos articulados: o vácuo regulatório municipal como equilíbrio sub-ótimo persistente; o argumento da capacidade versus discricionariedade como diálogo com a literatura empírica recente; e as implicações analíticas da Reforma de 2025 para a profissionalização subnacional.

8.1. O Vácuo Regulatório Municipal Como Equilíbrio Sub-Ótimo Persistente

Nota-se que a análise documental do arcabouço normativo brasileiro (seção 5) combinada com a caracterização empírica do problema (seção 4) confirma a proposição 1: o vácuo regulatório municipal brasileiro não constitui omissão episódica ou contingência transitória, mas equilíbrio institucional sustentado pela convergência de três fatores. Em primeiro lugar, a jurisprudência consolidada do STF na ADO nº 44/DF, ao preservar ampla discricionariedade subnacional, retira o vetor de uniformização nacional por via legislativa ordinária, restando como caminhos institucionalmente viáveis a reforma constitucional ou a indução federativa via condicionalidades. Em segundo, a ausência sistemática de auto-regulação municipal substantiva, documentada empiricamente pela fragmentação da regulamentação local, decorre do dilema do político de Geddes (1994): o cálculo dos custos imediatos da reforma supera, em horizontes políticos curtos, o cálculo dos benefícios diferidos da profissionalização. Em terceiro, a baixa capacidade técnica instalada na maioria dos municípios brasileiros (Grin & Abrucio, 2021) limita a viabilidade operacional de regimes profissionalizantes ambiciosos, reproduzindo argumento clássico da literatura comparada sobre interação entre design institucional e capacidade implementadora.

Essa convergência configura o que se denominou, na seção 4, equilíbrio sub-ótimo persistente. A categoria analítica é relevante porque desloca o diagnóstico de uma leitura voluntarista, que atribuiria o vácuo a falta de vontade política ou a ignorância técnica, para uma leitura institucional, que identifica os incentivos estruturais que reproduzem o arranjo. Essa leitura tem implicação direta sobre o tipo de intervenção institucional necessária para desbloqueá-lo: intervenções episódicas via legislação municipal isolada tendem a ser de baixa durabilidade; intervenções estruturais via marco

constitucional combinado com indução federativa apresentam maior capacidade de transformar o equilíbrio.

8.2. Capacidade Versus Discrecionalidade: Diálogo com a Literatura Empírica Recente

Assim, os achados deste estudo dialogam diretamente com o refinamento empírico recente da tese de Fukuyama (2013) sobre a relação curvilínea entre autonomia burocrática e qualidade da governança. Bersch e Fukuyama (2025), com base em survey original de 3.200 servidores brasileiros, demonstraram que essa relação curvilínea é mediada por dois fatores: o tipo específico de autonomia em foco (independência política versus discrecionalidade administrativa) e a capacidade técnica instalada da organização. O achado central, para os fins deste artigo, é que em contextos de baixa capacidade instalada, como o que caracteriza a maior parte dos municípios brasileiros, a relação entre independência política e qualidade da governança tende a ser linear positiva, em vez de curvilínea. Isto é: a margem de ganho institucional pela elevação da independência política em relação ao executivo é mais acentuada precisamente nos contextos em que essa independência é institucionalmente mais frágil.

Outro ponto, essa qualificação empírica fortalece o argumento normativo desenvolvido neste estudo. Se a margem de ganho da profissionalização é maior em contextos de baixa capacidade, então o foco da reforma deveria ser, prioritariamente, os municípios e não, como tem sido historicamente o caso, a esfera federal, em que a capacidade técnica instalada é comparativamente mais elevada e a margem de ganho marginal é correspondentemente menor. A inversão dessa lógica de prioridade institucional constitui uma das

contribuições analíticas centrais deste estudo: a Reforma Administrativa, para produzir efeitos significativos sobre a qualidade da governança brasileira, deve ser pensada prioritariamente como reforma municipal, e secundariamente como reforma federal.

Esse argumento dialoga ainda com a distinção introduzida por Brierley (2020) entre principais com programa e principais sem programa. Em municípios brasileiros de pequeno e médio porte, em que o programa de governo é frequentemente difuso e os recursos de coordenação política são limitados, o risco de operação do regime de nomeação sob lógica de principais sem programa é institucionalmente maior. A profissionalização, nesse contexto, opera não como restrição à discricionariedade legítima de principais com programa, mas como filtro institucional que eleva o custo relativo da nomeação dissociada de qualquer programa substantivo, função institucional especialmente relevante em contextos de assimetria informacional entre eleitorado e administração local.

8.3. Implicações Analíticas da Reforma de 2025

A análise comparada das três propostas da Reforma de 2025 (seção 6), articulada à tipologia analítica desenvolvida a partir dos casos internacionais (seção 7), permite verificação parcial da proposição 3: a Reforma enfrenta o vácuo regulatório no plano constitucional e nacional, mas mantém lacunas operacionais cuja eficácia subnacional depende de mediação adicional. A PEC, ao operar no plano constitucional, supera o impedimento jurisprudencial da ADO nº 44/DF e estabelece tetos quantitativos uniformes — movimento institucional de second-order professionalization conforme caracterizado na seção 6. O PLP, ao articular gestão por resultados a regime de provimento, introduz mecanismo de ancoragem da

confiança política em parâmetro verificável de desempenho prévio. O PL, ao detalhar critérios qualitativos e categorização funcional, oferece base regulamentar para operacionalização concreta nos diferentes entes federativos.

Três lacunas, contudo, demandam endereçamento institucional adicional. A primeira é a ausência de definição operacional uniforme do conceito de cargo estratégico entre as três propostas, abrindo espaço para captura adaptativa via esvaziamento da categoria. A segunda é a fragilidade dos critérios qualitativos alternativos do PL, que reproduzem limitações do Decreto nº 10.829/2021. A terceira é a ausência de mecanismo institucional similar aos comitês independentes ou bancos de candidatos pré-qualificados característicos dos tipos I e IV da tipologia desenvolvida na seção 7. O resultado é arquitetura institucional que se aproxima do tipo III (requisitos formais com nomeação discricionária), com elementos pontuais do tipo II, mas sem incorporar os mecanismos de filtro técnico ex ante característicos dos casos comparados mais consolidados.

Para o nível subnacional municipal, essa configuração apresenta implicações analíticas específicas. A PEC alcança todos os entes federativos no plano constitucional, mas a operacionalização concreta dos critérios depende fortemente da capacidade técnica instalada — variável que, conforme a proposição 1, é precisamente o que o vácuo regulatório vigente bloqueia. Esse argumento configura o que se pode denominar paradoxo da implementação subnacional: o sucesso da Reforma no nível municipal depende das capacidades que a Reforma se propõe a fortalecer, gerando dependência institucional que demanda articulação adicional via indução federativa estruturada. Esse argumento sustenta a recomendação,

desenvolvida na seção 9, de que o desenho da Reforma seja complementado por estratégia federativa de assistência técnica e condicionalidades de transferência, sem as quais a eficácia subnacional permanece comprometida.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou em que medida o desenho institucional brasileiro vigente e as três propostas da Reforma Administrativa de 2025 são suficientes para enfrentar o déficit de profissionalização burocrática dos cargos comissionados na esfera municipal. A análise articulou caracterização empírica do problema com base em dados secundários, análise documental sistemática do arcabouço normativo, análise comparada institucional de quatro modelos internacionais e construção de tipologia analítica dos modos de combinar confiança política e qualificação técnica. As três proposições teóricas formuladas no marco teórico foram verificadas analiticamente ao longo das seções subsequentes e sintetizadas na seção de discussão.

Três achados centrais emergem da análise. Primeiro, o ordenamento brasileiro, consolidado pela ADO nº 44/DF, mantém assimetria regulatória estrutural entre esferas federativas: enquanto a União dispõe dos Decretos nº 9.727/2019 e nº 10.829/2021 como referência normativa, os municípios operam sob discricionariedade quase irrestrita, configuração caracterizada como equilíbrio sub-ótimo persistente sustentado por convergência de fatores jurisprudenciais, políticos e administrativos. Segundo, as três propostas da Reforma Administrativa de 2025 convergem para modelo híbrido que articula limites quantitativos constitucionais, gestão por resultados e critérios qualitativos objetivos, representando avanço institucional

significativo em relação ao status quo, embora com lacunas operacionais relevantes, particularmente quanto à definição uniforme de cargo estratégico, à robustez dos critérios qualitativos alternativos e à ausência de mecanismos institucionais de filtro técnico ex ante. Terceiro, a análise comparada internacional, sistematizada em tipologia analítica de quatro tipos, evidencia que profissionalização não equivale a despolitização, mas à ancoragem da confiança política em parâmetros verificáveis, lição institucional aplicável ao contexto brasileiro, com adaptações exigidas pela escala e heterogeneidade municipais.

A síntese desses achados permite proposição de framework normativo de profissionalização municipal, sistematizado no Quadro 3. O framework articula os cinco mecanismos institucionais identificados na análise comparada (seção 7.3) ao diagnóstico brasileiro (seção 4) e às propostas em tramitação (seção 6), oferecendo orientação institucional para o desenho de regimes profissionalizantes adequados ao contexto subnacional municipal.

Quadro 3. Framework de profissionalização de cargos comissionados municipais

Mecanismo institucional	Diagnóstico brasileiro municipal	Referência comparada	Proposta aplicável
-------------------------	----------------------------------	----------------------	--------------------

Requisitos formais objetivos	Ausentes na maioria dos municípios	Noruega, Portugal, Chile (formação, experiência, idoneidade)	Lei municipal fixando critérios mínimos com referência ao Decreto nº 10.829/2021, com requisitos cumulativos robustecidos
Filtro técnico ex ante	Inexistente; nomeação direta prevalece	Chile (Conselho ADP; banco pré-qualificado); Noruega (comitês independentes)	Comissão técnica permanente em municípios de médio e grande porte; cadastro pré-qualificado em municípios menores
Avaliação periódica de desempenho	Rara; sem consequências institucionais	Chile (convenio anual); Portugal (SIADAP); Bélgica (avaliação bienal)	Acordo de resultados anual com avaliação documentada (modelo PLP), vinculado à manutenção do nomeado
Limites quantitativos	Ausentes ou excessivamente permissivos	Bélgica (limitação a gabinetes); Chile (separação em dois níveis hierárquicos)	Máximo 5% (10% municípios <10 mil hab.) conforme PEC, com escalonamento por porte populacional
Responsabilização da autoridade nomeante	Inexistente juridicamente; controle restrito a improbidade	Portugal (justificativa obrigatória); Noruega (controle ex post documentado)	Justificativa pública escrita para nomeações fora do processo seletivo (modelo PL); controle interno e externo estruturados

Fonte: elaborado pelo autor.

O framework sistematizado no Quadro 3 articula os cinco mecanismos institucionais identificados na análise comparada com o diagnóstico brasileiro e com as propostas em tramitação. Sua institucionalização no plano municipal brasileiro constitui caminho central para o fortalecimento da capacidade estatal subnacional. Diferentemente de reformas que pressupõem recursos adicionais ou transformações culturais, a profissionalização dos cargos comissionados via critérios objetivos é desenho institucional viável, de baixo custo fiscal e politicamente factível em democracias eleitorais, especialmente quando combinada à indução federativa estruturada via condicionalidades de transferência.

9.1. Agenda de Pesquisa Empírica

Os limites do estudo, explicitados na seção 3, motivam agenda de pesquisa empírica primária articulada em três frentes. A primeira é o levantamento quantitativo sistemático da proporção de cargos comissionados sobre o total de servidores municipais brasileiros, estratificado por faixa populacional, utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Esse levantamento permitiria caracterização empírica precisa da magnitude do problema, ainda hoje operada sob estimativas indiretas, e teste empírico da hipótese de associação entre proporção de comissionados e indicadores de desempenho administrativo (Índice Firjan de Gestão Fiscal, Índice de Efetividade da Gestão Municipal do TCE, indicadores setoriais de saúde e educação).

A segunda frente é a análise qualitativa, via entrevistas semiestruturadas, com gestores municipais (prefeitos, secretários municipais e procuradores) sobre os obstáculos políticos, administrativos e institucionais à adoção de critérios técnicos no provimento de cargos comissionados. Essa frente permitiria caracterização densa dos mecanismos micropolíticos que sustentam o equilíbrio sub-ótimo persistente identificado neste estudo, e identificação de janelas de oportunidade institucional para reforma. A terceira frente é o estudo de impacto comparado, com estratégia quase-experimental, contrastando municípios que adotaram critérios profissionalizantes formais com municípios controle, em termos de indicadores de qualidade da gestão e de resultados de políticas públicas selecionadas. Essa frente, mais ambiciosa, demanda construção de base longitudinal e identificação de fontes de variação institucional adequadas.

A Reforma Administrativa de 2025, se aprovada nos termos das três propostas articuladas, representará inflexão paradigmática no ordenamento brasileiro de provimento de cargos comissionados. Para que produza efeitos significativos no nível municipal, onde, conforme demonstrado pela análise empírica articulada neste estudo, a margem de ganho institucional é mais acentuada, será necessário esforço coordenado de indução federativa, assistência técnica estruturada e controle social ativo. A profissionalização dos cargos comissionados não constitui agenda tecnocrática de despolitização da administração pública, mas condição institucional para que a confiança política se exerça sobre base técnica verificável, fortalecendo simultaneamente a capacidade do Estado e a legitimidade democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(spe), 67-86. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

Abrucio, F. L., Pedroti, P. M., & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 27-71). Editora FGV.

Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Bersch, K., & Fukuyama, F. (2023). Defining bureaucratic autonomy. *Annual Review of Political Science*, 26, 213-232. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051921-102914>

Bersch, K., & Fukuyama, F. (2025). Calibrating autonomy: How bureaucratic autonomy influences government quality in Brazil. *Governance*, 38(2), 1-22. <https://doi.org/10.1111/gove.12865>

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. *Governance*, 30(1), 105-124. <https://doi.org/10.1111/gove.12196>

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>

Brans, M., & Steen, T. (2007). From incremental to copernican reform? Changes to the position and role of senior civil servants in the

Belgian federal administration. Public Policy and Administration, 22(4), 405-425. <https://doi.org/10.1177/0952076707081589>

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (2019). Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019. Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm

Brasil. (2021). Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021. Dispõe sobre a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10829.htm

Brasil. (2023). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 44/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 22 de março de 2023.

Brasil. (2025a). Proposta de Emenda à Constituição da Reforma Administrativa. Congresso Nacional.

Brasil. (2025b). Projeto de Lei Complementar da Reforma Administrativa: Lei de Responsabilidade por Resultados. Congresso Nacional.

Brasil. (2025c). Projeto de Lei ordinária da Reforma Administrativa: Marco Legal da Administração Pública. Congresso Nacional.

Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7-40.

Brierley, S. (2020). Unprincipled principals: Co-opted bureaucrats and corruption in Ghana. *American Journal of Political Science*, 64(2), 209-222. <https://doi.org/10.1111/ajps.12495>

Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 1-26. <https://doi.org/10.1590/0034-7612141746>

Cavalcante, P., & Lotta, G. (Eds.). (2020). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Enap.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Ashgate.

Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Paper Series*, 2013-053. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2366899>

Costa, R., & Waissbluth, M. (2007). Tres años del sistema de alta dirección pública en Chile: balance y perspectivas. Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316822869>

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
<https://doi.org/10.2307/2657374>

Filgueiras, F. (2018). Burocracia e política: a construção institucional da política pública de transparência no Brasil. *Dados*, 61(4), 859-898.
<https://doi.org/10.1590/001152582018164>

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.
<https://doi.org/10.1111/gove.12035>

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.

Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126.

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2021). O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, 29(77), 1-22.
<https://doi.org/10.1590/1678-987321297704>

Grin, E. J., & Fernandes, G. A. L. (2019). Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de

autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. In E. J. Grin, E. R. Completa, A. P. Carrera-Hernández, & F. L. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 92-148). Editora FGV.

Grin, E. J., & Gonçalves, D. (2024). Decifrando a esfinge da burocracia subnacional no federalismo brasileiro: o que se esconde por trás dessa realidade? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 29, 1-24.

Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (Eds.). (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Editora da UFRGS/CEGOV.

Grinden, K. (2019). Composition of public commissions and committees in Norway: Gender balance, expertise, and political representation. *Scandinavian Political Studies*, 42(2), 115-137. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12139>

Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *Journal of Politics*, 83(4), 1495-1510. <https://doi.org/10.1086/715066>

Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (Eds.). (2012). *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford University Press.

Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2nd ed.). Yale University Press.

Lopez, F. G., & Praça, S. (2015). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Ipea.

Madureira, C., & Rodrigues, M. (2015). Avaliação do desempenho na administração pública portuguesa: análise do SIADAP. Instituto Nacional de Administração.

Marengo, A. (2017). Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, 60(4), 1025-1058. <https://doi.org/10.1590/001152582017138>

Nogueira, M. A. (2025). Reforma administrativa e modernização do Estado brasileiro. Fundação Perseu Abramo.

Pacheco, R. S. (2010). Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e política no Brasil* (pp. 277-305). Editora FGV.

Panizza, F., Peters, B. G., & Ramos Larraburu, C. (2019). The politics of patronage appointments in Latin American central administrations. University of Pittsburgh Press.

Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. Routledge.

Pliscoff, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 24(73), 141-164.

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Open University Press.

Praça, S., Freitas, A., & Hoepers, B. (2012). Rotatividade nos cargos de confiança (1999-2010). *Novos Estudos CEBRAP*, 94, 91-107.

Schuster, C., Mikkelsen, K. S., Meyer-Sahling, J. H., Bersch, K., Fukuyama, F., Paskov, P., Rogger, D., Mistree, D., & Hasnain, Z. (2022). Why and when does public service motivation matter? A study of public sector employees in eight countries. *Public Management Review*, 24(11), 1759-1781. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>

Souza, C. (2018). Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In A. Gomide & R. Boschi (Eds.), *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada* (pp. 51-103). Ipea.

Weber, M. (2004). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (Vol. 1). Editora UnB. (Trabalho original publicado em 1922)

Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (5ª ed.). Bookman.