

POR TRÁS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL: PANORAMA DA ESTRUTURA E DO FUNCIONALISMO PÚBLICO¹

Sheila Barbosa²

Tatiana Silva³

Felix Lopez⁴

1 INTRODUÇÃO

Nosso propósito neste texto é condensar alguns aspectos relevantes do debate público sobre a estrutura organizacional da administração federal e do funcionalismo público brasileiro, com ênfase nas dimensões que constaram na agenda de pesquisas conduzidas pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea ao longo da última década.

Os aspectos mencionados configuram a organização da ação governamental, a qual é, entre outros fatores, determinante do sucesso na oferta de bens e serviços à sociedade. Em reconhecimento à relevância do tema, a Diest vem realizando estudos e pesquisas relacionados às características e às transformações nas estruturas e na força de trabalho do Poder Executivo federal, de modo a produzir reflexões sobre sua dinâmica e condicionantes e, assim, contribuir para melhor qualificar tanto o debate acerca das reformas administrativas quanto os processos de transformações incrementais.

Esse empreendimento continua em pauta e recentemente expandiu seu foco para a construção de conhecimento sobre administrações públicas dos entes subnacionais, com a produção de bases de dados, em especial o Atlas do Estado Brasileiro, o qual já disponibiliza consultas *on-line* de dados a respeito da administração pública nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Os temas aqui abordados estão entrelaçados a fim de fornecer um panorama geral acerca da trajetória da máquina pública (estrutura e funcionalismo), bem como lançar luzes sobre aspectos pouco explorados quanto às características de composição de sua burocracia. Dessa forma, a próxima seção trata da trajetória e das características das estruturas organizacionais na administração pública federal; a seção 3 explora aspectos da força de trabalho no setor público nacional e, no âmbito federal, aspectos da burocracia decisória de médio e alto escalão; e a seção 4 aborda tópicos para compor um inventário de temas pouco discutidos no debate sobre o setor público, tais como as características sociodemográficas desse setor, a representação ativa e passiva na burocracia e questões correlatas.

2 ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A estrutura organizacional da administração pública federal, elemento componente da capacidade estatal,⁵ apresenta trajetória marcada por fragmentação temática e crescente complexidade, considerando

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art7>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora adjunta no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

5. Destacam-se os esforços de Pires e Gomide (2014), que nesta edição abordam a trajetória e propõem avanços nos estudos sobre capacidades estatais.

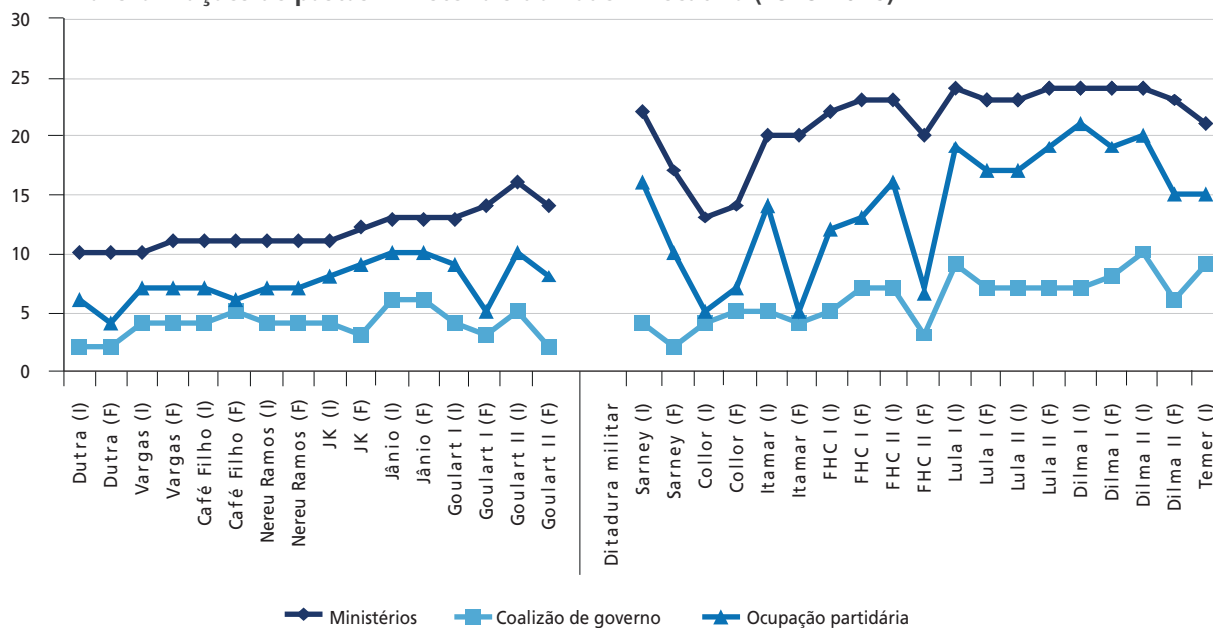
que o número de ministérios avançou de dez para quarenta nos períodos democráticos entre 1946 e 2015. A maior diversificação temática está na distribuição de competências, quer seja por reflexos da complexificação de demandas da sociedade, quer seja por influência do sistema político na construção de coalizões de governo (Barbosa, 2019; Barbosa e Pompeu, 2017; Borges e Barbosa, 2019). Tal trajetória agrega ao contexto desafios de coordenação da ação governamental entre diferentes setores de atuação e seus centros decisórios.

A percepção desse contexto produziu reflexos na produção de conhecimentos acerca do tema na última década, tanto na Diest como na produção geral do Ipea, seja pelo investimento em construção de bases de dados, seja pela promoção de estudos relacionados ao tema.

A partir de diferentes abordagens, vários estudos apontam tendências quanto à capacidade organizacional em distintas perspectivas, sobretudo no nível federal. Uma visão de conjunto, sobre tal produção e seus achados, é sintetizada aqui pelo foco nas relações político-administrativas, nas relações entre a administração pública e a sociedade, bem como na sua dinâmica interna (estrutura e força de trabalho).

Na abordagem das relações político-administrativas, a Diest promoveu, nos anos recentes, a construção de bases de dados sobre a organização da administração pública federal, as quais permitiram a Borges e Barbosa (2019) reconstruir e discutir a trajetória de ocupação partidária de ministérios nas posições de ministros ou cargos de mesmo *status* na hierarquia do Poder Executivo federal. Viabilizando reflexões acerca da influência do sistema político sobre a estrutura do Poder Executivo federal, os dados deste estudo sugerem uma correlação entre os tamanhos de coalizões de governo e movimentos de expansão ou retração dessa estrutura no que se refere a número de ministérios/órgãos ou cargos com *status* de ministério e ministro, respectivamente. De modo geral, quanto maior a coalizão, maior o tamanho da estrutura ministerial (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Transformações de pastas ministeriais do Poder Executivo (1945-2016)



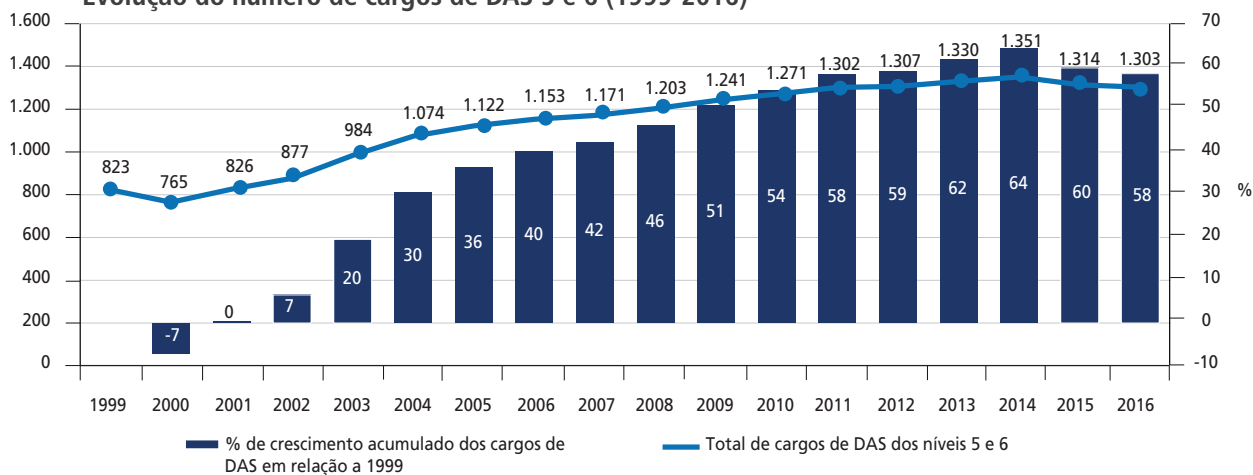
Fonte: Borges e Barbosa (2019).

Obs.: (I) – Formação inicial; (F) – Formação final.

Silva e Barbosa (2019) evidenciam um padrão de nichos de ocupação partidária por setores de políticas públicas, o que sugere que a estrutura organizacional do Poder Executivo federal mais se assemelha a um arranjo influenciado pelo sistema político do que a um resultado de escolhas técnicas sobre formas de atuação.⁶ O estudo destaca ainda a ocorrência de coalizões mais amplas entre 2003 e 2015, acompanhadas de estratégia de expansão da estrutura, com padrão de ocupação dos setores social e de governo pelo partido do presidente. Outro ponto destacado foi a observação da presença do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em todos os governos, mais concentrada em pastas do setor de infraestrutura.

A observação mais atenta dos dados a respeito dos cargos revela nuances da mencionada influência do sistema político sobre a estrutura. Se, por um lado, os movimentos de redução das coalizões de governo acompanhados de corte do número de ministérios apontados no gráfico 1 sinalizam redução na estrutura organizacional, por outro lado, os dados do número de cargos no nível de direção (gráfico 2) sinalizam que a estrutura não reduz de fato, corroborando o que Barbosa e Pompeu (2017) denominaram movimentos de aglutinação de ministérios conservando estruturas abaixo do cargo de ministro. Sobre isso, destaca-se que o número de cargos de confiança, ou seja, aqueles de livre provimento e exoneração, que configuram recurso de poder no interior do sistema político e definem as linhas horizontais e verticais da estrutura organizacional (divisão temática e divisão hierárquica, respectivamente), expressa contínuo crescimento com um aumento de, aproximadamente, 60% no total de DAS 5 e 6 (Direção e Assessoramento Superior) entre 1999 e 2016 (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Evolução do número de cargos de DAS 5 e 6 (1999-2016)



Fonte: Painel Estatístico do Ministério da Economia 2020.

No que se refere às relações entre a administração pública e a sociedade, a literatura aponta o investimento na democratização da gestão, mediante a criação de espaços de participação social na gestão pública, desde os anos 1990 por meio de distintas interfaces. Pires e Vaz (2012) exploram a ampliação dos tipos e volumes de interação entre estado e sociedade, entre eles, os conselhos de políticas públicas, as conferências, audiências públicas, reuniões com grupos de interesse e canais

6. Observação também sinalizada por Ryu, Moon e Yang (2019, p. 3 e 5) em reorganizações administrativas de trinta países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

via internet. Entre estas formas de interação, do ponto de vista organizacional, destaca-se a seguir e em particular a trajetória dos conselhos de políticas públicas e das ouvidorias, visto que compõem a estrutura administrativa dos governos.

Em relação aos conselhos de políticas públicas, Avelino, Alencar e Costa (2017) demonstram sua expansão desde o fim dos anos 1990 e de forma mais intensa a partir de 2003. Quanto às ouvidorias no governo federal, Cardoso (2010) apresenta sua expressiva ampliação, que salta de 40 em 2002 para 285 em 2014. A complexidade organizacional torna-se então cada vez mais desafiadora, posto que os processos de gestão passam a refletir o interesse na participação social e incluem articulação, consulta e construção de consensos em arenas de debate e decisão com atores externos aos quadros da administração pública.

No âmbito da dinâmica interna, cujo foco é a análise das estruturas organizacionais e da burocracia, os estudos sobre o Poder Executivo federal, promovidos pelo Ipea, apontam não apenas a tendência de fragmentação organizacional, mas também a pulverização da menor porção dos recursos orçamentários e de mão de obra em um número amplo de ministérios (Barbosa, 2019). Isso se dá em razão da soma de dois aspectos: i) uma fragmentação horizontal observável tanto na ampliação do número de ministérios quanto na ampliação da divisão temática das competências ministeriais; e ii) um contexto de concentração de mais da metade do orçamento (entre 60% e 70%) nos quatro principais ministérios responsáveis pela execução de despesas obrigatórias dos setores de previdência social, saúde, educação e trabalho/emprego.

Quanto aos recursos de mão de obra, a sua distribuição na estrutura organizacional concentra-se em dois setores: Educação e Saúde. As duas pastas respondem, em média, por aproximadamente 60% total do funcionalismo civil federal. O restante da estrutura organizacional, que chegou a atingir quarenta órgãos com *status* de ministério, esteve na disputa pelo restante dos recursos organizacionais disponíveis, caracterizando uma pulverização da menor parcela de recursos, tanto de mão de obra quanto de orçamento, em um maior número de órgãos, o que no limite pode induzir a baixas capacidades de implementação de políticas públicas e até mesmo paralisias por *deficit* de tais recursos (Barbosa, 2019).

Os dados quanto à alocação de recursos organizacionais sinalizam a necessidade de qualificar esse padrão de distribuição, de modo a verificar se ele está associado a peculiaridades das áreas de atuação menos intensivas em mão de obra e/ou se os demais setores utilizam instrumentos de implementação de políticas públicas menos exigentes em termos de tais recursos (Barbosa, 2019).

Para uma compreensão mais detalhada acerca da burocracia pública e desafios para sua gestão e efetividade, são abordados a seguir aspectos de sua composição, cargos e carreiras, bem como as agendas subexploradas e invisíveis.

3 PESSOAL, CARGOS E CARREIRAS NO FUNCIONALISMO NACIONAL

O debate da última década sobre o funcionalismo público se concentrou de modo desproporcional em características da força de trabalho em nível federal, o que produziu duas implicações negativas. A primeira foi dissipar esforços de análises empíricas e comparadas sobre os demais segmentos do funcionalismo, que abrangem 90% da força de trabalho: 60% dos servidores estão nos municípios e 30%, nos estados. A segunda implicação negativa foi distorcer o entendimento do perfil de segmentos altamente diversos do funcionalismo nacional, que advém do fato de a burocracia federal

ser significativamente distinta dos demais níveis federativos, na maioria das métricas relevantes: é mais escolarizada, recebe salários maiores, não se expandiu de modo significativo e exerce funções e atividades diferentes da burocracia implementadora, majoritária nos estados e municípios.

Empreendeu-se um esforço na Diest, ao longo dos anos, para incorporar os demais níveis federativos do Executivo na análise de tendências do setor público e ampliar o horizonte do entendimento sobre o funcionalismo nos níveis federativos. Buscou-se também desconstruir as interpretações de que, nos anos 2000, o funcionalismo teve expansão descontrolada e injustificada, que consumia fatias crescentes do orçamento público (Nogueira e Cardoso Junior, 2011). Demonstrou-se que i) a expansão do funcionalismo federal resultou da recomposição de quadros via seleção meritocrática para regularizar contratações indevidas por meio de terceirização; ii) a contratação se concentrou em ocupações do magistério superior; e iii) o volume de pessoal na União não excedia sequer o tamanho observado no início dos anos 1990.

Um novo esforço para retratar características do funcionalismo em seus diferentes níveis e poderes, de modo mais sistemático e multidimensional, ocorreu recentemente, com dados e análises do Atlas do Estado Brasileiro⁷ (Lopez e Guedes, 2020). A plataforma sistematiza e aponta as significativas diferenças entre segmentos do funcionalismo público. Tais diferenças continuam a ser ofuscadas pela narrativa de um funcionalismo que ganha muito, entrega pouco e se expande sem peias. A cada nova crise fiscal ou proposta de reforma administrativa, essas narrativas ressurgem no debate público.

Em meio a esse lugar-comum do suposto inchaço, aspectos cruciais para aprimorar o desempenho do setor público avançaram pouco na última década e na agenda da própria Diest. Em geral, inexistem uma política nacional de recursos humanos no setor público ou que, ao menos, crie um sistema de avaliação das demandas por novos quadros em diferentes áreas da administração direta e indireta. Há um certo casuísmo quanto à reposição dos quadros da administração pública nacional, e grande parte do recrutamento varia, essencialmente, em função da capacidade de pressão política de órgãos e carreiras no interior do Executivo ou de decisões autocráticas dos núcleos de governo.

Não houve avanço em estudos – em particular, do nível federal – sobre meios de organizar carreiras, bem como das políticas e incentivos que devem reger a progressão funcional de servidores. Inexistem, como pesquisa e como política pública, propostas visando aprimorar a avaliação de progressão dos servidores em suas carreiras, de ampliação da chamada “amplitude salarial” entre os que entram e os servidores seniores – essencial para a própria ideia de carreira –, além de virtualmente nenhum avanço em meios de racionalizar ou integrar carreiras públicas. O amplo espaço para conhecer melhor o funcionalismo, por meio de análises empírico-comparadas entre unidades subnacionais, foi pouco explorado e continua a ser uma agenda promissora. O debate reformista centra-se em narrativas generalizantes, em propostas de alteração linear que desconsideram especificidades entre áreas de políticas e níveis de governo, e não concede espaço para incorporar dimensões não econômicas para qualificar o serviço público.

Na burocracia decisória, conformada por cargos de livre nomeação, houve algum avanço no entendimento dos padrões de recrutamento, embora restrito ao Executivo federal. Partimos de uma imagem de cargos essencialmente ocupados por nomeações político-partidárias – em particular, em

7. Disponível em: <www.ipea.gov.br/atlasestado>.

cargos DAS – para a evidência atual de que a influência partidária é mais contida e o espaço das burocracias de carreira, maior (Lopez, 2015). O fato de 12% dos nomeados para DAS serem filiados a partidos, equivalente ao que se observa entre a população de eleitores, sugere que a politização dos cargos dirigentes é um fenômeno distinto e mais destacado que a partidarização. A ocupação crescente de cargos da burocracia decisória por servidores de carreira é evidência adicional de que os cargos de confiança não são território inteiramente aberto ao controle partidário (Lopez e Silva, 2019). Novamente, uma ampla agenda de compreensão desse fenômeno em nível subnacional está por ser implementada.

Um dos problemas fundamentais da burocracia decisória federal é sua elevada instabilidade. O problema não é tanto a influência partidária na burocracia de médio escalão, mas o fato de a discricionariedade das escolhas descer até níveis intermediários da gestão. Tome-se o fato de um nomeado para cargo DAS do alto escalão permanecer um período mediano de pouco mais de 21 meses no cargo – e esse tempo não aumenta muito no médio escalão (Lopez e Moreira, 2021). Os efeitos negativos sobre as capacidades de planejar e implementar políticas federais são altos. Um segundo problema é a combinação da instabilidade generalizada nos cargos de confiança e a fragmentação administrativa – aludida na seção anterior –, ampliada pela presença de diferentes partidos lutando por influenciar e controlar posições no interior de um mesmo órgão.

Em suma, e de modo panorâmico, aspectos relativos às trajetórias das estruturas organizacionais do Executivo federal e à composição da força de trabalho no setor público se combinaram para prover um retrato mais realista da administração pública pós-1988, com enquadramento analítico que privilegiou a abordagem entre a esfera administrativa e política. Com essa ênfase, alguns aspectos, em especial os atinentes à dimensão sociodemográfica da força de trabalho do Estado, permaneceram ausentes da agenda da diretoria e dos estudos sobre o setor público, em geral.

4 À GUIZA DE CONTINUIDADE

Embora o debate sobre a composição da burocracia pública tenha sido abordado em diferentes aspectos, como padrão de remuneração, carreiras, cargos em comissão, tipos de vínculos, eficiência e produtividade, na literatura nacional, muito menos atenção tem sido dispensada à análise sobre quem ocupa os cargos públicos. Essa lacuna encontra ressonância no Ipea e na Diest, salvo poucas iniciativas (Silva e Silva, 2014; Abreu e Meirelles, 2012). Mais recentemente, a plataforma Atlas do Estado Brasileiro apresentou dados do funcionalismo por sexo e, em 2020, passou a incorporar estatísticas por cor ou raça.

Uma vez que a burocracia não conta com delegação direta da população, a possibilidade de representatividade e, em tese, de maior legitimidade social pode se dar por meio de composição mais igualitária, que represente a população para a qual atua e espelhe interesses plurais nas decisões governamentais. Essa representatividade pode se expressar de modo passivo, no sentido de correspondência estatística dos diversos grupos populacionais, ou ainda de modo ativo, quando os burocratas atuam na conformação de políticas públicas e serviços de modo a atender especificidades dos públicos que representam. Essa atuação encontra, na discricionariedade administrativa e na identificação social dos atores, variáveis-chave. Além dessas, importa destacar a representatividade simbólica, quando a presença de determinados grupos estimula a identificação dos cidadãos, a predisposição para coprodução ou a confiança em políticas e serviços públicos (Kennedy, 2013; Meier, 2019).

Em uma sociedade que tem historicamente suas desigualdades estruturais sedimentadas no estatuto do silêncio sobre vibrantes violências, a presença de determinados segmentos, como negros, mulheres, LGBTQIA+, indígenas, entre outros, em postos de destaque e direção já corresponde a eloquente manifesto. Desse modo, compreender os mecanismos por meio dos quais operam, sob aspecto de neutralidade, os múltiplos meios de discriminação direta e indireta que conduzem a resultados desiguais na ocupação de cargos e carreiras é frente necessária e alvissareira de análise profunda da burocracia nacional.

A discriminação positiva tem sido uma das iniciativas mobilizadas a fim de promover mais representatividade burocrática (Volpe e Silva, 2016). Para que as políticas afirmativas, como a reserva de vaga para negros em concursos públicos, sejam efetivas, é necessário ainda conjugá-las com outras camadas de proposições relativas aos domínios disciplinar e hegemônico (Colins, 2000). Sua efetividade está frontalmente condicionada à assunção do problema racial e de outras desigualdades estruturais ao centro da atenção e diligência da administração pública, estabelecendo o enfrentamento ao racismo, sexismo, homofobia, entre outros, como cerne de projeto de justiça social operado por uma burocracia que experimente, profundamente, esses princípios em sua composição e, sobretudo, em seu funcionamento e atuação.

Ainda sobre a composição da força de trabalho no setor público, importa destacar o papel da terceirização. Premido pela ampliação de suas atribuições e pelos limites fiscais para contratação de pessoal, o Estado, em seus diferentes níveis e poderes, tem recorrido à terceirização como meio para não apenas ampliar seus serviços, como essencialmente manter atividades básicas. Nesse contexto, em 2015, em 85% dos municípios brasileiros se afirmava contar com assessoria externa, especialmente nas áreas contábil e jurídica. Na prestação direta de serviços, por sua vez, em igual percentual, contava-se com serviço terceirizado em, pelo menos, uma das seguintes áreas: “segurança dos prédios da prefeitura, iluminação pública, limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos domiciliar, hospitalar e industrial” (IBGE, 2015, p. 29). A terceirização das atividades tem sido forma corrente de flexibilização organizacional, protagonizando intensos debates e alterações legislativas (Barbosa, 2019), além de insegurança, dificuldades de coordenação e precarização das relações de trabalho no âmbito da administração pública. Desse modo, a terceirização é campo de conhecimento sobre a burocracia que ainda tem muito a ser explorado (Campos, 2018).

O enfrentamento às desigualdades e à discriminação não é passível de compartimentação, em departamentos e instâncias, como se a estas, isoladamente, coubesse efetivar tão desafiadoras mudanças. Não é excepcional que ainda se acusem essas estruturas e seus condutores, relegados à margem, dos seus próprios infortúnios. Um projeto dessa envergadura demanda esforços compatíveis. Uma proposição que tenta avançar nesse campo é o conceito da transversalidade, que exige o atravessamento de diretrizes como gênero e raça por todos os programas governamentais. Para isso, demanda espaços de articulação e coordenação das políticas, comprometimento nos níveis de planejamento e orçamento, participação e visibilidade aos diversos grupos sociais. Diante de cenários de desarticulação/fragmentação organizacional e orçamentária, sobreposição de interesses e disputas, não se trata de desafio trivial como campo de pesquisa e intervenção (Silva, 2011). Conquanto suas implicações já tenham sido tratadas na Diest (Avelino, Alencar e Costa, 2017), é certo que sua apreensão demanda esforço prolongado e adensado, a despeito da descontinuidade e superficialidade com que esta perspectiva de coordenação burocrática tem sido tratada no Estado brasileiro, em diferentes níveis (Silva, Cardoso e Silva, 2014).

Em diálogo com as perspectivas da representatividade e da transversalidade, está a abordagem interseccional, que consiste em buscar meios conceituais e de coordenação que compreendam as diferentes desigualdades não como sobreposição ou adição de vulnerabilidades, mas sim como imbricamento, promovendo experiências individuais e coletivas singulares. Assim, por exemplo, se a simples adição das perspectivas de gênero e raça, isoladamente, não traduz a vivência de mulheres negras (Crenshaw, 2002), as respostas, em termos de políticas públicas, por sua vez, devem observar a complexidade da intersecção desses diferentes eixos de opressão na dinâmica social (Collins, 2000).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo e o debate sobre a organização da administração pública brasileira e sobre a constituição de sua burocracia têm muito a avançar. Compreender suas relações com o sistema político, com a sociedade e sua dinâmica interna é essencial para ensejar política de gestão pública que considere as implicações das escolhas quanto ao tema sobre a sociedade, bem como possa direcionar transformações para produzir os desejados avanços em eficiência, efetividade, representatividade e responsividade do serviço público.

Investigações sobre o tema constituem agenda tanto mais oportuna na medida em que um processo de transformação contínua da administração pública, sustentado em diagnósticos mais aprofundados, se faz menos visível que reformas administrativas propostas em resposta a crises econômicas e com relevantes lacunas de qualificação de seu contexto de constituição e funcionamento.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal**. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7745/1/RP_Mulheres_2012.pdf>.
- ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. Unpublished Ph.D. Dissertation – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.
- AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- BARBOSA, S. C. T. A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o governo federal. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. Editora Unesp, 2019.
- BARBOSA, S. C. T.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 12, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3lybXLS>>.
- BARBOSA, S. C. T.; POMPEU, J. C. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 12, 2017.

BORGES, J. da S.; BARBOSA, S. C. T. Ministérios como 'barganha': coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 267-296, 2019.

CAMPOS, A. G. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32326>.

CARDOSO, A. S. R. Ouvidorias públicas e democracia. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. p. 211-228.

COLLINS, P. H. **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment**. New York/London: Routledge, 2000.

COSTA, M. M.; ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P. Cotas de acesso ao serviço público e burocracia representativa na cidade de São Paulo. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2016, São Paulo. **Anais...**São Paulo: ANPAD, 2016.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, 2002.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos, n. 56).

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2016.

FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 2014. 276 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Perfil dos municípios brasileiros – 2015.

KENNEDY, B. A. Sorting through: the role of representation in bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 4, p. 791-816, 2013. DOI: 10.1093/jopart/mut028.

LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999-2017). **Revista Dados**, 2021. No prelo.

LOPEZ, F.; SILVA, T. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35vyPGe>>.

MEIER, K. J. Theoretical frontiers in representative bureaucracy: new directions for research. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 2, n. 1, p. 39-56, 2019.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

- PALOTTI, P. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/23620>>.
- PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 351-379, 2014.
- PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).
- RYU, L.; MOON, M. J.; YANG, J. **The politics of government reorganizations**: evidence from 30 OECD countries, 1980-2014. *Governance*, 2019. DOI: 10.1111/gove.12458.
- SILVA, J. M. da; CARDOSO, M. do R. de H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial**: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa).
- SILVA, N. da; BARBOSA, S. C. T. **Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2453).
- SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...**Rio de Janeiro: Anpad, 2011.
- SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014.
- VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019.
- VOLPE, A. P.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=27543>.