O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



# BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VII | Volume 23 | Nº 69 | Boa Vista | 2025

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

# RECRUTAMENTO POLÍTICO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: UMA ANÁLISE PROSOPOGRÁFICA DAS NOMEAÇÕES (1990–2022)[1]

*Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva*[2]

*Alexandre Almeida Barbalho*[3]

**Resumo**

O presente artigo analisa o processo de nomeação dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) entre 1990 e 2022, tomando como referência a tensão entre critérios técnicos e políticos que estruturam o recrutamento das elites institucionais no Brasil. O objetivo central é investigar até que ponto a experiência política prévia influencia a probabilidade de indicação em detrimento de perfis técnicos. Para tanto, utilizou-se o método dedutivo, fundamentado em revisão bibliográfica sobre elites e recrutamento político, além de procedimentos de prosopografia, que permitiram a coleta e sistematização de dados primários e secundários sobre as trajetórias dos vinte ministros empossados no período. A análise revelou que, embora a Constituição de 1988 preveja vagas destinadas a auditores e membros do Ministério Público de Contas, assegurando certa presença técnica, a maioria das nomeações se deu a partir de critérios políticos: 70% das indicações partiram do Congresso Nacional, sendo 85,7% de ministros filiados a partidos no momento da posse e 78,6% vinculados à base governista. O capital técnico, nesse contexto, funciona como requisito formal de legitimação, mas não como critério decisivo. Conclui-se, portanto, que o TCU, embora formalmente concebido como órgão técnico de controle externo, realiza um processo de recrutamento político de seus ministros, reproduzindo as elites parlamentares e governamentais sob a fachada do formalismo jurídico.

**Palavras-chave**: Elites Institucionais; Ministros do TCU; Prosopografia; Recrutamento Político; Tribunal de Contas da União.



**Abstract**

This article analyzes the appointment process of the ministers of the Federal Court of Accounts of Brazil (Tribunal de Contas da União – TCU) between 1990 and 2022, focusing on the tension between technical and political criteria that shape the recruitment of institutional elites in Brazil. The central objective is to investigate to what extent previous political experience influences the probability of appointment to the detriment of technical profiles. The study employs a deductive method, supported by a literature review on elites and political recruitment, and applies prosopographical procedures to collect and systematize primary and secondary data on the trajectories of the twenty ministers appointed in the period. The analysis reveals that, although the 1988 Constitution establishes positions for auditors and members of the Public Prosecutor's Office of Accounts, ensuring some technical representation, most appointments were guided by political criteria: 70% of the nominations were made by the National Congress, of which 85.7% of ministers were affiliated with political parties at the time of appointment, and 78.6% were linked to the governing coalition. In this context, technical capital operates as a formal requirement of legitimacy, but not as a decisive criterion. The study concludes that the TCU, although formally designed as a technical oversight body, in practice performs a process of political recruitment of its ministers, reproducing parliamentary and governmental elites under the guise of legal formalism.

**Keywords**: Federal Court of Auditors; Institutional Elites; Political Recruitment; Prosopography; TCU Ministers.

[1] A presente pesquisa contou com apoio institucional da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap).

[2] Professor da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: francisco.bandeira@ufpi.edu.br

[3] Professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: alexandrealmeidabarbalho@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é investigar de que maneira a experiência política prévia, especialmente em cargos eletivos, influencia a probabilidade de indicação ao cargo de ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) em detrimento de perfis técnicos. A análise concentra-se no período de 1990 a 2022, quando o Brasil já vivia sob a vigência da Constituição de 1988, que estabeleceu regras formais de nomeação, mas deixou espaço para práticas de natureza política. O TCU é órgão essencial para o controle externo e para a fiscalização do uso de recursos públicos, sendo auxiliar do Congresso Nacional, mas dotado de funções de elevada complexidade técnica. Sua composição, entretanto, está submetida a processos de indicação e escolha que envolvem atores políticos de primeira grandeza, como o presidente da República e os parlamentares. Essa combinação de funções técnicas e de origem política faz do Tribunal um terreno privilegiado para analisar os padrões de recrutamento das elites institucionais brasileiras.

A escolha deste tema é justificada pela necessidade de compreender como instituições concebidas para exercer controle técnico e independente podem, na prática, reproduzir lógicas de alianças políticas e de preservação de poder. Ao estudar a trajetória dos ministros do TCU, observa-se que parte significativa de seus membros acumula experiência em cargos parlamentares ou executivos, o que sugere que a carreira política prévia se tornou um recurso valorizado no processo de nomeação. O exame dessa realidade contribui para o entendimento da dinâmica de formação das elites de Estado e para o debate sobre a permeabilidade entre política e administração pública no Brasil.



O problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: até que ponto a experiência em cargos eletivos prévios influencia a probabilidade de indicação ao TCU em detrimento de perfis técnicos? Essa questão busca evidenciar se a posse de capital político derivado de mandatos ou funções de destaque no Legislativo e no Executivo pesa mais do que a formação técnica ou a atuação em carreiras burocráticas de Estado. A resposta a essa questão permite avançar na análise sociológica sobre recrutamento, destacando os mecanismos pelos quais determinadas trajetórias são valorizadas em detrimento de outras no acesso a posições estratégicas do aparelho estatal.

A hipótese teórica aqui adotada sustenta que a experiência em cargos eletivos funciona como capital político que se sobrepõe ao capital técnico-burocrático, tornando-se fator determinante para a nomeação. Em outros termos, o cumprimento dos requisitos formais de idoneidade e notório saber técnico é condição necessária, mas não suficiente para ascender ao cargo. O que efetivamente diferencia os nomeados é a inserção em redes de poder e a trajetória política prévia, que oferecem aos indicados maior legitimidade perante os atores responsáveis pela escolha. Assim, as nomeações para o TCU, ainda que

formalmente regidas por critérios técnicos, acabam por reproduzir a lógica de alianças e acordos que caracterizam o presidencialismo de coalizão e as práticas de negociação no Congresso Nacional.

O recorte metodológico da pesquisa delimita o estudo ao período democrático recente, compreendido entre 1990 e 2022. A escolha desse intervalo se justifica por abranger diferentes governos e arranjos políticos, permitindo a observação de padrões de nomeação em contextos variados. O método utilizado é o dedutivo, com apoio no procedimento prosopográfico. Esse recurso possibilita construir um banco de dados homogêneo com informações biográficas dos ministros, permitindo identificar regularidades e diferenças entre trajetórias políticas e técnicas. A análise concentra-se em variáveis como experiência em cargos eletivos, filiação partidária, autor da indicação e relação com coalizões de governo, cruzadas com o perfil profissional dos nomeados.

O recorte teórico situa-se na tradição da sociologia das elites, que busca compreender como grupos dirigentes são recrutados, quais recursos mobilizam e de que forma perpetuam ou renovam posições de poder. O interesse está em verificar como o capital político se torna decisivo em instituições que, em tese, deveriam ser orientadas pela lógica técnica e pela neutralidade. O referencial também dialoga com os estudos sobre recrutamento em órgãos de cúpula, ressaltando o papel das trajetórias parlamentares e das redes de influência como fatores estruturantes do processo de escolha. A hipótese de que o capital político se sobrepõe ao técnico será discutida e fundamentada no percurso teórico desenvolvido na seção destinada ao referencial.



A relevância deste estudo está em revelar como as fronteiras entre política e técnica são constantemente tensionadas no processo de nomeação para o TCU. A análise longitudinal das indicações permite observar que a predominância de perfis políticos não é circunstancial, mas resultado de uma lógica estruturada de recrutamento que privilegia alianças e compromissos políticos. Essa lógica ajuda a compreender a maneira como o Tribunal se insere no campo de poder mais amplo do Estado brasileiro, funcionando não apenas como órgão de controle, mas também como espaço de negociação política e de reprodução de elites.

Por fim, a estrutura do artigo está organizada da seguinte maneira: A primeira seção apresenta o referencial teórico, no qual se discute o percurso conceitual que sustenta a hipótese, com ênfase na literatura sobre elites institucionais, capitais políticos e trajetórias de recrutamento. A segunda seção descreve os procedimentos metodológicos adotados, destacando o papel da prosopografia e as etapas de construção e análise do banco de dados. A terceira seção traz os resultados da pesquisa, discutindo a experiência política prévia dos ministros indicados pelo presidente da República e pelo Congresso Nacional. A quarta seção avança na análise dos dados, examinando como a experiência em cargos eletivos e a filiação partidária se relacionam com as indicações realizadas, permitindo verificar o peso dos fatores

políticos em contraste com os critérios técnicos. Na sequência, a seção de discussões interpreta os achados à luz da hipótese formulada, enfatizando o papel do capital político e das alianças parlamentares na dinâmica de nomeação. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais resultados, apontam as limitações da pesquisa e sugerem caminhos para futuros estudos sobre o tema.

## REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico constitui a base sobre a qual se assenta a interpretação sociológica dos resultados da pesquisa. Mais do que reunir um conjunto de referências, sua função é organizar um mapa conceitual e analítico que permita compreender os mecanismos de recrutamento dos ministros do Tribunal de Contas da União como parte de um processo mais amplo de formação de elites institucionais no Brasil. Trata-se, portanto, de situar o objeto empírico em um debate internacional e nacional que discute as relações entre burocracia, política e poder, ressaltando as tensões entre critérios de tecnicidade e lógicas de patronagem (BOURDIEU, 1989; RAMOS, 1966).

Ao longo das últimas décadas, a literatura sobre elites e sobre nomeações públicas ampliou suas fronteiras, incorporando abordagens que transitam entre a ciência política, a sociologia e a administração pública (ENGELMANN, 2013; GRILL; REIS, 2018). Essa interdisciplinaridade tornou-se ainda mais visível nos estudos recentes sobre a América Latina, região marcada por regimes presidenciais que precisam conciliar a profissionalização da burocracia com as pressões derivadas de coalizões políticas amplas e fragmentadas (PRAÇA; ODILLA; GUEDES-NETO, 2022; SIRA-SANTANA, 2024). Nessa conjuntura, as nomeações passaram a ser analisadas não apenas como atos administrativos, mas como arenas de disputa simbólica e material, nas quais diferentes formas de capital — político, técnico, social e cultural — entram em confronto (GEDDES, 2019; ALBRECHT, 2024).

Por essa razão, este referencial teórico inicia com a apresentação de trabalhos estrangeiros recentes, publicados entre 2019 e 2024, que problematizam o recrutamento político e burocrático no contexto latino-americano. Esses estudos oferecem não apenas conceitos e tipologias atualizadas, mas também resultados empíricos que permitem compreender como a patronagem, a meritocracia e a capacidade estatal se articulam na região (GEDDES, 2022; ALBRECHT, 2024). Em seguida, o texto dialogará com a tradição da sociologia das elites, destacando o papel de Bourdieu (2013; 2014), Dezalay e Madsen (2024), Grill e Reis (2018), Seidl (2013) e Engelmann (2013), que discutem os campos de poder, a disputa entre capitais e o formalismo institucional como estratégia. Finalmente, o referencial se voltará ao contexto brasileiro, com foco no Tribunal de Contas da União, articulando as contribuições de Cabral

(2020), Pereira (2020), Fonseca (2020), Almeida (2010), Santos e Ros (2008), Seidl (2013) e Speck (2000), que iluminam as dinâmicas de recrutamento nesse órgão.

## RECRUTAMENTO POLÍTICO E BUROCRÁTICO EM PERSPECTIVA COMPARADA RECENTE

O debate sobre o recrutamento político e burocrático tem ocupado lugar central nas ciências sociais contemporâneas, sobretudo em países que combinam regimes democráticos com sistemas partidários fragmentados e fortes pressões por governabilidade. Ao longo das últimas décadas, a América Latina consolidou-se como laboratório privilegiado para tais investigações, dada a coexistência de reformas administrativas que buscaram profissionalizar a burocracia e de práticas de patronagem que persistem como mecanismos de negociação política. Mais recentemente, estudos internacionais têm demonstrado que a tensão entre critérios técnicos e lógicas políticas de nomeação não é exclusiva da região: ela atravessa diferentes contextos institucionais e revela padrões de reprodução de elites que se mantêm apesar de mudanças normativas ou de esforços de modernização. Nesse sentido, a literatura comparada permite compreender que a disputa entre meritocracia e patronagem constitui fenômeno estrutural, cujas manifestações variam em intensidade, mas não em essência.



Essa constatação ganha força com os trabalhos mais recentes que se dedicam a analisar de forma empírica os efeitos da patronagem. Guillermo Toral (2024), em um estudo publicado no *American Journal of Political Science*, mostra como as nomeações políticas não são apenas estratégias de ocupação de cargos, mas mecanismos que afetam diretamente a accountability burocrática. A partir de uma base de dados extensa, o autor demonstra que vínculos pessoais e políticos entre nomeados e governantes produzem benefícios mútuos: para os políticos, significam lealdade, capacidade de monitorar a burocracia e estabilidade das coalizões; para os nomeados, criam oportunidades de ascensão e acesso privilegiado a recursos institucionais. O estudo de Toral revela que a patronagem deve ser vista menos como patologia administrativa e mais como recurso de governabilidade, capaz de sustentar a cooperação entre diferentes atores em regimes presidenciais multipartidários. Essa perspectiva desloca o foco do debate, mostrando que a patronagem não é simples distorção do mérito, mas uma prática política com funções específicas.

Na mesma direção de ampliar o olhar para além da América Latina, Veit e Seyfried (2023) realizaram uma prosopografia detalhada sobre os dirigentes de tribunais de contas nos estados alemães entre 1945 e 2022. Seu estudo revela como mudanças sociais mais amplas — diversificação de perfis, maior presença de mulheres, transformação dos itinerários educacionais e adaptação às demandas do pós-guerra — repercutiram diretamente na composição dessas instituições. Ainda que se trate de contexto

distinto, a pesquisa mostra que os tribunais de contas, concebidos como órgãos técnicos de auditoria, não estão imunes às pressões políticas e sociais que moldam o processo de nomeação. A análise alemã reforça que, mesmo em países com forte tradição burocrática, a elite que ocupa cargos de direção em instituições de controle é resultado de disputas entre racionalidade técnica e capital político. A prosopografia, nesse sentido, oferece não apenas descrição de trajetórias, mas também evidência de como elites administrativas refletem as transformações de longo prazo da sociedade.

Esses dois trabalhos recentes — Toral (2024) e Veit e Seyfried (2023) — reforçam a pertinência de uma abordagem comparada para analisar o caso brasileiro. Enquanto Toral demonstra a funcionalidade da patronagem como recurso político em democracias de coalizão, Veit e Seyfried evidenciam que até mesmo instituições concebidas para o controle técnico reproduzem padrões de elite influenciados por mudanças sociais e negociações políticas. Ambos os estudos oferecem bases conceituais e empíricas para compreender que a nomeação de ministros do Tribunal de Contas da União não pode ser explicada apenas pela letra da Constituição, mas deve ser situada em uma lógica mais ampla de reprodução de elites que atravessa fronteiras nacionais.

Ao lado desses trabalhos, a literatura latino-americana recente também contribui de forma decisiva para iluminar os dilemas do recrutamento burocrático. Praça, Odilla e Guedes-Neto (2022) analisam as nomeações de patronagem no Brasil entre 2011 e 2019, mostrando que, embora representem parcela reduzida da burocracia, concentram-se em cargos de direção e assessoramento superior, ocupando posições estratégicas para a implementação de políticas. Esses postos funcionam como interseção entre a lógica técnica da administração e a lógica política da coalizão governista, revelando que a ocupação de cargos-chave está menos associada a critérios meritocráticos e mais vinculada à necessidade de articulação política entre Executivo e Legislativo.



De forma complementar, Sira-Santana (2024) destaca que os sistemas de seleção de servidores públicos não são puramente meritocráticos ou exclusivamente clientelistas, mas arranjos híbridos que combinam elementos de ambos os modelos. O autor enfatiza que a oscilação entre mérito e designación política depende do contexto institucional e das demandas de governabilidade. Essa perspectiva é crucial para entender o caso brasileiro, onde a Constituição prevê critérios técnicos para determinadas vagas — como as destinadas a auditores ou membros do Ministério Público de Contas —, mas a prática política frequentemente privilegia candidatos com experiência parlamentar ou vínculos partidários.

Albrecht (2024) reforça esse argumento ao propor uma tipologia renovada de patronagem nas burocracias latino-americanas. Em vez de tratar a patronagem como prática homogênea, a autora mostra que existem diferentes modalidades, que vão desde a recompensa a aliados políticos até a ocupação estratégica de cargos técnicos para influenciar a formulação de políticas. Essa abordagem permite

compreender por que a patronagem persiste mesmo em burocracias mais profissionalizadas: ela não é apenas mecanismo de clientelismo, mas instrumento de ação política que cumpre funções específicas de governabilidade.

A contribuição de Barbara Geddes (2019) permanece central nesse debate. Em *Politician's Dilemma*, a autora argumenta que governantes enfrentam a difícil escolha entre utilizar cargos estatais como moeda de troca para sustentar coalizões ou investir em reformas que ampliem a capacidade institucional da burocracia. Essa escolha, segundo Geddes, reflete o dilema entre benefícios imediatos de governabilidade e custos de longo prazo para a eficiência estatal. Em entrevista posterior (GEDDES, 2022), a autora reforça que a qualidade das democracias depende não apenas de eleições competitivas, mas da existência de burocracias profissionalizadas capazes de resistir às pressões partidárias. Para a América Latina, marcada por fragmentação partidária e instabilidade política, esse dilema torna-se ainda mais evidente, pois as pressões por patronagem tendem a sobrepor-se aos esforços de institucionalização técnica.

Ao integrar essas diferentes perspectivas, torna-se evidente que o recrutamento político e burocrático deve ser entendido como campo de disputas entre capitais distintos. Toral (2024) mostra que a patronagem pode gerar benefícios de governabilidade e accountability, enquanto Veit e Seyfried (2023) demonstram que até instituições de auditoria refletem mudanças sociais e dinâmicas políticas. Praça *et al*. (2022), Sira-Santana (2024) e Albrecht (2024) reforçam a ideia de que, na América Latina, os arranjos institucionais resultam da interação entre técnica e política, variando conforme o sistema partidário e as pressões de coalizão. Geddes (2019; 2022), por sua vez, insere essa discussão em uma moldura teórica mais ampla, ao demonstrar que a patronagem é, ao mesmo tempo, recurso e obstáculo para a construção da capacidade estatal.



No caso brasileiro, essas contribuições permitem interpretar a composição do Tribunal de Contas da União como expressão local de um fenômeno mais amplo. Embora a Constituição estabeleça critérios formais que buscam assegurar o notório saber jurídico e a reputação ilibada dos ministros, a análise prosopográfica revela que a experiência política prévia, sobretudo em cargos eletivos ou posições de liderança partidária, tende a ser critério determinante para a nomeação. Esse padrão reflete o dilema descrito por Geddes e confirmado pelas evidências empíricas de Toral e Praça: a governabilidade imediata é priorizada em detrimento da capacidade técnica, ainda que o formalismo jurídico funcione como fachada legitimadora.

Em síntese, a literatura recente demonstra que o recrutamento burocrático, seja na América Latina ou em democracias europeias, não pode ser compreendido apenas a partir de normas constitucionais ou de ideais meritocráticos. Ele deve ser analisado como processo de reprodução de elites, no qual diferentes

formas de capital — político, técnico, social e cultural — disputam primazia. O caso brasileiro, e em particular o Tribunal de Contas da União, insere-se nesse quadro comparado como exemplo de como a patronagem e a meritocracia coexistem em equilíbrio instável, com predominância do político. Essa constatação prepara o terreno para as seções seguintes, nas quais a análise prosopográfica permitirá verificar empiricamente como esses padrões se manifestam nas trajetórias dos ministros do TCU entre 1990 e 2022.

## TEORIA SOCIOLÓGICA DAS ELITES E CAPITAL POLÍTICO *VS*. TÉCNICO

A literatura sociológica sobre elites tem oferecido instrumentos fundamentais para compreender os mecanismos de recrutamento em instituições de Estado. O ponto de partida reside na constatação de que as elites não se formam apenas a partir de critérios técnicos ou meritocráticos, mas por meio de processos sociais de consagração, nos quais diferentes formas de capital se confrontam. Pierre Bourdieu foi decisivo ao propor uma abordagem relacional da sociedade, em que o poder se distribui em campos relativamente autônomos e os agentes disputam posições mobilizando capitais diversos — econômico, social, cultural, simbólico e político (BOURDIEU, 1989). Essa perspectiva é especialmente útil para interpretar o caso brasileiro, em que instituições que deveriam operar sob a lógica da competência técnica, como o Tribunal de Contas da União (TCU), tornam-se arenas de disputa de capital político, legitimando escolhas que extrapolam o domínio estritamente burocrático.



O conceito de campo elaborado por Bourdieu (2014) permite compreender o Estado não como uma unidade coesa, mas como espaço de condensação de diferentes lógicas de poder. Em Sobre o Estado, o autor mostra que as burocracias se estruturam como campos dotados de relativa autonomia, mas permanentemente atravessados pela política. Assim, mesmo instituições que formalmente se apresentam como técnicas e imparciais, como os tribunais de contas, são atravessadas por disputas em que o capital político tende a predominar sobre o capital técnico. Esse predomínio não decorre da ausência de regras formais, mas da forma como tais regras são reinterpretadas e apropriadas por agentes dotados de maior poder simbólico no campo político.

A reflexão de Bourdieu (2013) sobre a reprodução das elites em *La nobleza de Estado* reforça esse argumento ao demonstrar que a formação de grupos dirigentes depende de processos de legitimação simbólica que ultrapassam a mera qualificação técnica. No caso das grandes escolas francesas, o autor mostra como a educação de elite produz não apenas competências, mas sobretudo um espírito de corpo que naturaliza a dominação. Esse raciocínio pode ser transposto para o Brasil, onde determinados perfis sociais e educacionais tendem a ser valorizados em detrimento de outros. Contudo, diferentemente do

modelo francês, em que o capital cultural escolarizado ocupa lugar central, no caso do TCU observa-se que o capital político, derivado de experiências em cargos eletivos ou vínculos partidários, tem maior peso na disputa por posições de cúpula.

Esse deslocamento entre capitais também é analisado por autores que examinam a interconexão entre campos nacionais e internacionais de poder. Dezalay e Madsen (2024) ressaltam que o campo jurídico, em particular, não pode ser compreendido apenas em sua dimensão doméstica, já que credenciais internacionais e redes transnacionais reforçam o prestígio nacional. Em trabalhos anteriores, Dezalay (2019) mostrou como elites jurídicas utilizam o repertório internacional para legitimar posições nos espaços nacionais, mobilizando recursos simbólicos externos para consolidar sua autoridade. Essa perspectiva evidencia que o capital técnico-burocrático, quando fortalecido por títulos acadêmicos ou redes internacionais, pode adquirir relevância. No entanto, no caso do TCU, a análise prosopográfica revela que, ainda que ministros possuam formação acadêmica respeitável, o critério decisivo para sua escolha recai sobre a experiência política, confirmando a primazia do capital político sobre o técnico.

No Brasil, essa leitura ganha reforço em análises que buscam compreender como diferentes capitais circulam entre campos. Grill e Reis (2018) argumentam que as elites brasileiras não se restringem a um único domínio, mas transitam entre política, direito, economia e burocracia, convertendo capitais conforme a posição em disputa. Essa ideia dialoga com o que Bourdieu chama de convertibilidade dos capitais, permitindo explicar por que carreiras políticas se transformam em credenciais valorizadas para cargos em instituições de controle. A nomeação de ministros do TCU, portanto, não deve ser vista como exceção, mas como parte de um padrão mais amplo de circulação de elites entre campos distintos, em que a trajetória política funciona como recurso legitimador.



O aporte de Engelmann (2013) também contribui para essa reflexão ao destacar que instituições políticas não podem ser compreendidas isoladamente de seus atores. Para o autor, a ciência política precisa observar como as instituições moldam e são moldadas por elites que as ocupam. Essa perspectiva evidencia que o TCU, enquanto instituição, reflete a correlação de forças de seu tempo. Suas normas de nomeação, embora formalmente técnicas, são reinterpretadas à luz das coalizões políticas e das disputas entre partidos, funcionando como instrumento de acomodação de interesses mais amplos.

A noção de formalismo, desenvolvida por Guerreiro Ramos (1966), oferece outra chave de leitura fundamental. O autor argumenta que as instituições brasileiras historicamente operam sob um regime em que normas formais servem de fachada para práticas políticas substantivas. O formalismo, nesse sentido, legitima escolhas que, na prática, respondem a lógicas de poder. Essa interpretação aplica-se diretamente às nomeações do TCU: o requisito constitucional de notório saber jurídico ou contábil funciona como barreira formal que todos os indicados devem transpor, mas não determina efetivamente quem será

escolhido. O que decide é a capacidade do candidato de mobilizar capital político, seja por meio de mandatos anteriores, filiação partidária ou proximidade com atores centrais das coalizões.

Esse entrelaçamento entre forma e substância retoma o argumento de Seidl (2013), para quem estudar elites significa compreender não apenas trajetórias individuais, mas os mecanismos coletivos de reprodução e legitimação. No caso do TCU, a prosopografia demonstra que ministros com perfil político são maioria, revelando um padrão de recrutamento que se reproduz ao longo do tempo. Esse padrão é legitimado formalmente pelo atendimento aos requisitos constitucionais, mas sua substância repousa na lógica da coalizão política e na reprodução das elites parlamentares no interior de uma instituição de controle.

A articulação entre esses aportes teóricos permite construir uma interpretação robusta do fenômeno em estudo. Em primeiro lugar, a análise bourdieusiana do capital político em confronto com o capital técnico ilumina as razões pelas quais a experiência política prévia tem maior peso que a formação técnica nas nomeações. Em segundo lugar, a perspectiva transnacional de Dezalay e Madsen (2024) mostra que, ainda que credenciais internacionais possam reforçar a legitimidade técnica, sua ausência não inviabiliza a nomeação, desde que o candidato possua o capital político necessário. Em terceiro lugar, as contribuições de Grill e Reis (2018) e Engelmann (2013) reforçam que as elites brasileiras circulam entre diferentes campos, convertendo capitais de acordo com a posição em disputa. Por fim, Ramos (1966) e Seidl (2013) demonstram como o formalismo e a reprodução de elites operam como engrenagens que garantem a continuidade desse padrão de recrutamento.



Ao reunir essas perspectivas, o quadro teórico que orienta esta pesquisa sustenta que as nomeações para o TCU não podem ser compreendidas como processos meramente administrativos ou técnicos. Elas constituem, na verdade, momentos de reprodução das elites políticas, nas quais capitais diversos se confrontam, mas em que o capital político tende a se sobrepor. O requisito formal de competência técnica funciona como instrumento de legitimação simbólica, mas o fator decisivo é a inserção política prévia dos candidatos. Esse entendimento conecta o objeto empírico às grandes teorias sociológicas sobre elites, ao mesmo tempo em que dialoga com os estudos recentes que evidenciam a hibridez dos sistemas de recrutamento na América Latina.

## APLICAÇÕES AO CONTEXTO BRASILEIRO: TRIBUNAIS DE CONTAS, CONTROLE EXTERNO E NOMEAÇÕES

A compreensão do papel do Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil exige deslocar a análise para além da visão convencional de órgão técnico de controle, frequentemente apresentada como garantia

de imparcialidade e neutralidade na fiscalização da administração pública. Se, de um lado, a instituição construiu uma reputação de competência técnica, sustentada pelo corpo de auditores concursados e pela produção de relatórios detalhados, de outro, a composição de sua cúpula revela um padrão distinto: a prevalência de critérios políticos na escolha de seus ministros. Esse contraste entre aparência técnica e prática política insere o TCU no campo mais amplo de análise das elites brasileiras, em que a reprodução do poder se dá pela articulação entre requisitos formais e negociações informais.

Cabral (2020) explicita essa ambiguidade ao indagar se o TCU pode ser considerado um órgão político. Sua resposta é que não há como dissociar a atuação da corte de contas da lógica de governabilidade que estrutura as relações entre Executivo e Legislativo. O tribunal opera em permanente tensão: a expertise de seus técnicos fornece legitimidade às decisões, mas a escolha dos ministros, feita por meio de indicações políticas, vincula a instituição às coalizões que dominam o sistema político. Essa dualidade coloca em evidência que o TCU não é apenas um órgão de controle burocrático, mas também um espaço de acomodação de interesses e de distribuição de poder entre grupos políticos.

Esse padrão não é recente, como mostra Fonseca (2020) ao examinar os debates da Constituinte de 1988. Desde sua configuração constitucional, o TCU foi desenhado como um órgão híbrido, no qual se buscou equilibrar a retórica da independência com a prática da negociação política. As exigências de notório saber e idoneidade moral, inscritas na Constituição, surgiram como mecanismos de legitimação simbólica, mas sua interpretação sempre foi suficientemente flexível para acomodar candidatos com forte trajetória política. Assim, a marca de origem do TCU é a tensão entre técnica e política, o que ajuda a explicar por que, ao longo da história recente, ministros com perfil político superaram numericamente aqueles de perfil estritamente técnico.



Pereira (2020) aprofunda esse argumento ao demonstrar que os tribunais de contas funcionam como espaços de reprodução das elites familiares e partidárias. Seu estudo revela que os vínculos familiares com a política tradicional e a inserção em redes de poder local e nacional constituem recursos fundamentais para conquistar cadeiras nas cortes de contas. O que se observa, portanto, não é apenas a politização das nomeações, mas a perpetuação de dinastias políticas que utilizam essas instituições como extensão de seu capital social e político. Esse processo reitera a leitura patrimonialista do Estado brasileiro, em que cargos públicos de alta relevância funcionam como bens simbólicos herdados e transmitidos, assegurando a continuidade das classes dominantes.

Almeida (2010), ao analisar a chamada “nobreza togada”, fornece uma lente complementar. Para o autor, as elites jurídicas no Brasil não se definem exclusivamente por seus títulos acadêmicos ou expertise profissional, mas por sua capacidade de articular credenciais técnicas com inserção política. Essa característica faz com que cortes superiores, inclusive o TCU, se tornem arenas onde o capital jurídico e

o capital político se combinam, reforçando a posição das elites que transitam entre diferentes campos. Ao reconhecer essa interpenetração, torna-se possível compreender por que as nomeações para o TCU frequentemente recaem sobre perfis políticos que, ao mesmo tempo, ostentam qualificações formais suficientes para atender ao requisito constitucional de "notório saber".

Essa lógica não se restringe ao TCU. Santos e Ros (2008), ao investigarem as trajetórias de ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, mostram que padrões semelhantes de recrutamento se reproduzem em outras cortes de cúpula. As nomeações revelam a valorização de perfis políticos e a importância das redes partidárias e governamentais, mesmo em instituições que, em tese, deveriam se pautar pelo mérito jurídico. A comparação evidencia que a tensão entre técnica e política é estrutural, atravessando diferentes instituições do sistema de justiça e controle, o que reforça a necessidade de situar o TCU dentro de um continuum de práticas de reprodução das elites no Estado brasileiro.

Essa reprodução não ocorre de forma caótica, mas é organizada por mecanismos que legitimam as escolhas. Seidl (2013) lembra que estudar elites é estudar os processos de sua legitimação e reprodução coletiva. No caso do TCU, essa legitimação se dá por meio da combinação de normas formais e práticas informais. Os requisitos constitucionais funcionam como um filtro mínimo e, sobretudo, como fachada de imparcialidade. Entretanto, o que efetivamente decide as nomeações é a inserção do candidato nas redes políticas dominantes, sejam elas parlamentares, partidárias ou familiares. Esse duplo movimento — legitimação formal e decisão informal — garante estabilidade ao processo, ao mesmo tempo em que perpetua a influência das elites políticas sobre o órgão.



Speck (2000), em estudo pioneiro, já havia identificado esse paradoxo entre inovação e rotina no TCU. Se, por um lado, o tribunal modernizou seus procedimentos e incorporou técnicas de auditoria de alta complexidade, por outro, manteve inalterada a lógica política de suas nomeações. Essa combinação revela a capacidade adaptativa da instituição, que preserva sua credibilidade técnica ao mesmo tempo em que continua a servir como espaço de distribuição política. O resultado é um órgão que, paradoxalmente, fortalece sua autoridade justamente por articular técnica e política, sem jamais se separar completamente de nenhuma delas.

Ao articular essas diferentes contribuições, emerge um quadro consistente: o TCU deve ser entendido como uma instituição híbrida, em que o capital técnico cumpre função de legitimação, mas o capital político desempenha papel decisivo no processo de nomeação de ministros. O requisito formal de competência técnica não é irrelevante, mas opera como fachada que reveste de neutralidade escolhas essencialmente políticas. A experiência política prévia, a filiação partidária, os vínculos familiares e a

proximidade com as coalizões de governo constituem os fatores determinantes para a ocupação das cadeiras, confirmando que o capital político se sobrepõe ao técnico na composição da cúpula do tribunal.

Essa constatação tem implicações diretas para a hipótese desta pesquisa. Se a experiência política prévia aumenta significativamente a probabilidade de indicação ao TCU, é porque o processo de recrutamento está orientado pela lógica da reprodução das elites políticas. O tribunal, em vez de ser apenas um espaço de controle técnico, transforma-se em arena de consagração simbólica de carreiras políticas e familiares, conferindo a essas trajetórias a legitimidade de uma instituição que goza de prestígio técnico. Nesse sentido, a análise prosopográfica dos ministros do TCU não apenas confirma o peso do capital político nas nomeações, mas também ilumina como as elites brasileiras perpetuam sua presença em diferentes esferas do Estado, utilizando mecanismos de legitimação formal para reforçar sua dominação.

## METODOLOGIA

O presente estudo adota o método dedutivo (SAMPAIO; DETTMAM, 2025), orientado pela formulação de uma hipótese teórica que relaciona a experiência política prévia dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) à sua nomeação para o cargo. O recurso metodológico empregado foi a prosopografia, técnica que permite construir um quadro coletivo a partir da reunião e comparação sistemática de trajetórias individuais, possibilitando a identificação de padrões de recrutamento e a análise da prevalência de determinados capitais sociais ou políticos sobre o capital técnico-burocrático.



A prosopografia, segundo Christophe Charle (2006), consiste em definir uma população a partir de critérios específicos e elaborar um questionário biográfico homogêneo, de modo a permitir a comparação entre os indivíduos do grupo. Lawrence Stone (2011) descreve o procedimento como a investigação das características comuns de um grupo por meio do estudo coletivo de suas vidas, que, quando justapostas e cruzadas, revelam variáveis significativas e correlações de comportamento. Para Neithard Bulst (2005), a relevância do método reside no fato de que ele supera a limitação da biografia individual ao permitir que regularidades sociais sejam captadas na análise agregada de um conjunto de trajetórias.

Na ciência política brasileira, Flavio Heinz (2024) enfatiza que a prosopografia permite observar padrões de recrutamento e continuidade das elites políticas, e, em conjunto com Adriano Codato (2015), destaca que a técnica oferece ferramentas importantes para compreender a reprodução dos grupos dirigentes. Alexandre Barbalho (2021), ao dialogar com Pierre Bourdieu, argumenta que a prosopografia possibilita articular biografias a estruturas de poder mais amplas, revelando a forma como as redes dominantes condicionam carreiras e trajetórias institucionais. Em perspectiva complementar, o trabalho

de Bukodi, Goldthorpe e Steinberg (2023) mostra como, mesmo em elites científicas, a análise prosopográfica revela a permanência de condicionantes sociais e educacionais sobre trajetórias de sucesso, o que reforça a atualidade da técnica e sua pertinência para estudar elites institucionais em diferentes contextos.

Com base nesse quadro conceitual, a pesquisa delimitou sua população de estudo a todos os ministros empossados no Tribunal de Contas da União entre 1990 e 2022. O recorte temporal corresponde ao período democrático recente, posterior à Constituição de 1988, quando o processo de nomeação foi regulamentado de forma mais clara, mas permaneceu permeável a disputas políticas e negociações parlamentares. Ao todo, foram examinados vinte ministros, contemplando tanto aqueles indicados pela Presidência da República quanto os indicados pelo Congresso Nacional.

A coleta de informações foi realizada a partir de fontes oficiais e secundárias. Entre as fontes oficiais, foram consultados os registros do Tribunal Superior Eleitoral, os arquivos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além de publicações institucionais do próprio TCU, incluindo compilações biográficas sobre seus ministros. Essas informações foram complementadas por currículos disponibilizados publicamente e por registros no Diário Oficial da União. Como fontes secundárias, utilizaram-se obras de referência sobre o funcionamento dos tribunais de contas e estudos prévios acerca do perfil dos conselheiros, como os de Speck (2000) e Pereira (2020), que já haviam identificado vínculos recorrentes entre nomeações e experiências políticas ou familiares.



A construção do banco prosopográfico constituiu a etapa central da metodologia. Foram sistematizadas informações homogêneas sobre cada ministro, contemplando variáveis como formação acadêmica, carreira profissional, ocupação de cargos eletivos, filiação partidária, autor da indicação (Presidência ou Congresso) e posição em relação à coalizão governista no momento da nomeação. Esse banco de dados permitiu organizar de modo comparável as trajetórias individuais, viabilizando a observação de regularidades no processo de recrutamento.

O primeiro passo da análise consistiu em verificar se os ministros possuíam experiência política prévia, sobretudo em cargos eletivos, e em que medida essa trajetória antecedeu a indicação. Em seguida, buscou-se identificar se esses ministros estavam alinhados às coalizões governistas do período, examinando sua filiação partidária ou suas redes de apadrinhamento político. Essa etapa foi crucial para avaliar se a nomeação refletia apenas critérios técnicos ou se estava vinculada às negociações próprias do presidencialismo de coalizão.

Do ponto de vista metodológico, a análise envolveu a classificação das trajetórias em categorias amplas, distinguindo ministros com experiência predominantemente técnica daqueles com carreiras fortemente marcadas por vínculos políticos. Posteriormente, os dados foram cruzados para verificar

relações entre o tipo de experiência prévia e a origem da indicação. A observação mostrou, por exemplo, que ministros provenientes dos quadros internos do TCU ou do Ministério Público de Contas, escolhidos em listas tríplices, possuíam perfis mais técnicos, enquanto as nomeações de livre escolha presidencial ou do Congresso estavam majoritariamente associadas a trajetórias políticas.

Esse procedimento metodológico não se limita a descrever biografias, mas busca revelar o padrão subjacente às nomeações. Trata-se de verificar se o capital político, expresso por mandatos eletivos, militância partidária ou redes de apadrinhamento, tem sido decisivo no acesso às cadeiras do TCU, em contraste com o capital técnico, identificado em formações acadêmicas especializadas e carreiras burocráticas. Assim, a prosopografia foi aplicada como instrumento de verificação empírica de uma hipótese teórica, permitindo estabelecer conexões entre perfis individuais e lógicas coletivas de recrutamento.

Reconhece-se, contudo, que a prosopografia apresenta limitações inerentes à sua base empírica. As fontes biográficas utilizadas são frequentemente oficiais ou parciais, podendo ocultar aspectos relevantes das trajetórias individuais. Para mitigar esse problema, buscou-se triangular informações de diferentes origens, confrontando dados de currículos oficiais com registros do TSE, publicações acadêmicas e reportagens. Essa triangulação aumentou a confiabilidade do banco de dados e reduziu a possibilidade de vieses. Ainda assim, é importante reconhecer que as informações obtidas não captam integralmente as negociações de bastidores que frequentemente antecedem as nomeações.



Apesar dessas limitações, o procedimento adotado mostra-se adequado ao objeto da pesquisa. A prosopografia permite não apenas reconstruir trajetórias individuais, mas também identificar padrões coletivos de nomeação. Ao longo do período analisado, verificou-se que a predominância de ministros com experiência política prévia não constitui acaso ou fenômeno isolado, mas padrão consistente de recrutamento. Esse padrão se reforça quando se observa a vinculação majoritária desses ministros às coalizões governistas, o que sugere que o capital político funciona como recurso estratégico central no processo de escolha, em detrimento de carreiras orientadas pela técnica ou pelo mérito burocrático.

Assim, a metodologia deste estudo combinou o rigor da coleta sistemática de dados biográficos com a análise crítica de suas correlações, em diálogo com a tradição da sociologia das elites. O uso da prosopografia, fundamentado em referências clássicas e atualizado por estudos recentes, como o de Bukodi, Goldthorpe e Steinberg (2023), garantiu densidade analítica ao trabalho. Dessa forma, a investigação conseguiu traduzir em evidência empírica a hipótese de que a experiência política prévia constitui capital valorizado no recrutamento dos ministros do TCU, sendo mais determinante que o capital técnico.

## RESULTADOS

A análise prosopográfica dos vinte ministros empossados no Tribunal de Contas da União (TCU) entre 1990 e 2022 revela a coexistência de dois vetores de recrutamento: de um lado, perfis técnicos, oriundos do corpo de auditores e do Ministério Público de Contas; de outro, perfis políticos, formados por parlamentares, ex-ministros de Estado e lideranças partidárias. Essa combinação, longe de ser casual, reflete a própria arquitetura institucional do TCU, que reparte as prerrogativas de nomeação entre Executivo e Legislativo. O banco de dados consolidado, apresentado no Quadro 1, organiza de maneira sistemática os nomes, a origem da indicação (Presidência da República ou Congresso Nacional) e as principais credenciais de trajetória — seja de natureza técnica, seja de natureza política.

A coexistência de perfis técnicos e políticos na composição do TCU está diretamente ligada à forma como a Constituição de 1988 distribuiu as prerrogativas de nomeação. O tribunal é composto por nove ministros, dos quais um terço é indicado pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e dois terços pelo Congresso Nacional. No caso do Executivo, apenas uma vaga é de livre escolha presidencial, enquanto as outras duas são destinadas, alternadamente, a auditores do TCU e a membros do Ministério Público de Contas, escolhidos a partir de uma lista tríplice definida pelo Plenário do próprio tribunal, com base em critérios de antiguidade e merecimento. Já no âmbito legislativo, as indicações podem ser feitas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, não estando vinculadas a carreiras internas do TCU, mas submetidas às mesmas exigências constitucionais: idade entre 35 e 70 anos, idoneidade moral, reputação ilibada, notório saber nas áreas jurídica, contábil, econômica, financeira ou de administração pública e mais de dez anos de experiência profissional ou de funções correlatas



**Quadro 1 – Ministros do TCU Empossados entre 1990 e 2022: Origem da escolha e Data de Nomeação**

| N | Nome | Origem da escolha | Data de Nomeação |
|---|---|---|---|
| 1 | Olavo Drummond | Presidente da República – Livre escolha | 23/05/1990 |
| 2 | Humberto Guimarães Souto | Câmara dos Deputados | 26/06/1995 |
| 3 | Iram de Almeida Saraiva | Senado Federal | 30/06/1995 |
| 4 | Bento José Bugarin | Presidente – Auditor do TCU | 27/10/1995 |
| 5 | Antônio Valmir Campelo Bezerra | Senado Federal | 27/10/1997 |
| 6 | Adylson Motta | Câmara dos Deputados | 17/11/1998 |
| 7 | Walton Alencar Rodrigues | Presidente – MP junto ao TCU | 31/03/1999 |
| 8 | Guilherme Gracindo Soares Palmeira | Senado Federal | 24/06/1999 |
| 9 | Ubiratan Diniz de Aguiar | Câmara dos Deputados | 05/04/2001 |
| 10 | Benjamin Zymler | Presidente – Auditor do TCU | 31/08/2001 |
| 11 | João Augusto Ribeiro Nardes | Câmara dos Deputados | 31/07/2005 |
| 12 | Aroldo Cedraz de Oliveira | Câmara dos Deputados | 29/12/2006 |
| 13 | Raimundo Carreiro Silva | Senado Federal | 13/02/2007 |
| 14 | José Jorge de Vasconcelos Lima | Senado Federal | 19/01/2009 |
| 15 | José Múcio Monteiro Filho | Presidente da República – Livre escolha | 30/09/2009 |
| 16 | Ana Lúcia Arraes de Alencar | Câmara dos Deputados | 30/09/2011 |
| 17 | Bruno Dantas | Senado Federal | 17/07/2014 |
| 18 | Vital do Rêgo Filho | Senado Federal | 19/12/2014 |
| 19 | Jorge Antônio de Oliveira Francisco | Presidente da República – Livre escolha | 31/12/2020 |
| 20 | Antônio Augusto Junho Anastasia | Senado Federal | 31/01/2022 |

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Senado Federal (2024).

Esse quadro permite visualizar, em perspectiva longitudinal, como se deu a distribuição das indicações ao longo de mais de três décadas, evidenciando a predominância de ministros com experiência política prévia, em contraste com a menor presença de perfis estritamente técnicos. Ao organizar as trajetórias segundo sua origem, o quadro antecipa os achados centrais deste estudo: a força do capital político como critério de acesso às cadeiras de ministro e a função secundária, ainda que legitimadora, do capital técnico.

O desenho institucional da escolha dos ministros explica a dualidade observada: nas indicações presidenciais vinculadas a listas, predomina a lógica técnica, enquanto nas vagas de livre escolha presidencial e, sobretudo, nas indicações parlamentares, prevalecem critérios políticos e alianças de coalizão. Assim, a própria arquitetura do processo de nomeação reforça a tensão entre capital técnico e capital político que atravessa a história do tribunal.

## As Indicações Presidenciais: Técnica e Política em Tensão

As indicações feitas pela Presidência da República revelam um padrão duplo. Quando se trata das vagas vinculadas ao corpo de auditores e ao Ministério Público de Contas, prevalece a lógica técnica. Ministros como Bento José Bugarin, Walton Alencar Rodrigues e Benjamin Zymler ingressaram por esse caminho, possuindo carreiras marcadas pela formação jurídica ou contábil e pela atuação em órgãos de controle. Como sintetiza o Quadro 2, nenhum deles possuía experiência política prévia, o que confirma que, em contextos em que a norma constitucional impõe critérios rígidos, o capital técnico se sobrepõe ao político.



**Quadro 2 - Ministros do TCU Indicados pela Presidência Oriundos de Carreiras Técnicas (1990-2022)**

| Nome | Origem da vaga | Formação/Trajetória principal | Experiência política prévia |
|---|---|---|---|
| Bento José Bugarin | Auditor do TCU | Direito / Auditoria pública | Não |
| Walton Alencar Rodrigues | Ministério Público junto ao TCU | Direito / Procuradoria de Contas | Não |
| Benjamin Zymler | Auditor do TCU | Direito / Atuação técnica no TCU | Não |

Fonte: Brasil (2017).

Já nas vagas de livre escolha, a lógica se inverte. Olavo Drummond, José Múcio Monteiro e Jorge Antônio de Oliveira Francisco exemplificam esse movimento, pois todos estavam fortemente vinculados ao campo político. Os dois primeiros possuíam experiência em cargos eletivos, enquanto o terceiro construiu carreira como assessor direto da Presidência. Conforme o Quadro 3, nesses casos, a experiência política foi critério relevante, mostrando que, quando a lei abre espaço para a discricionariedade, o capital político predomina sobre o técnico.

**Quadro 3 – Ministros do TCU Indicados pela Presidência da República com Experiência Política Prévia (1990-2022)**

| Ministro | Experiência política prévia | Presidente responsável pela indicação |
|---|---|---|
| Olavo Drummond | Cargos eletivos: Deputado Estadual e Suplente de Deputado Federal pelo PSD (1954-1958). Cargos de indicação política: Procurador da República; Procurador da República junto ao STF (1962-1973); Procurador da República em São Paulo (1973); Conselheiro e Corregedor do TCE-SP (1981-1990). | Fernando Collor |
| José Múcio Monteiro | Cargos eletivos: Vice-Prefeito de Rio Formoso (PDS/PE, 1976-1982); Prefeito de Rio Formoso (PDS/PE, 1982-1983); Deputado Federal pelo PFL/PE (1995-2007); Deputado Federal pelo PTB/PE (2007-2009). Cargos de indicação política: Presidente da Celpe (1983); Secretário de Transportes de PE (1983-1986); Secretário de Planejamento do Recife (1997-1998); Ministro-Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência (2007-2009). | Dilma Rousseff |
| Jorge Antônio de Oliveira Francisco | Cargos eletivos: Não possui. Cargos de indicação política: Assessor parlamentar da PMDF; Assessor jurídico do Deputado Jair Bolsonaro; Chefe de Gabinete do Deputado Eduardo Bolsonaro (2013-2018); Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (2019-2020). | Jair Bolsonaro |

Fonte: Brasil (2017).

Essa tendência fica ainda mais clara ao se analisar a filiação partidária. Como mostra o Quadro 4, dois dos três indicados de livre escolha eram filiados a partidos no momento da nomeação. O único não filiado, Jorge Oliveira, possuía vínculos diretos com o presidente que o indicou. Nenhum chefe do Executivo arriscou indicar alguém de partido adversário, mas tampouco privilegiou exclusivamente nomes de sua própria legenda, respeitando a lógica de equilíbrio do presidencialismo de coalizão.



**Quadro 4 – Filiação Partidária dos Ministros do TCU Indicados pela Presidência da República (1990-2022)**

| Ministro | Partido do ministro à época da indicação | Partido do presidente que indicou |
|---|---|---|
| Olavo Drummond | PSD / ARENA | PRN (Fernando Collor) |
| José Múcio Monteiro | PTB | PT (Dilma Rousseff) |
| Jorge Antônio de Oliveira Francisco | Sem partido | PL (Jair Bolsonaro) |

Fonte: Brasil (2017).

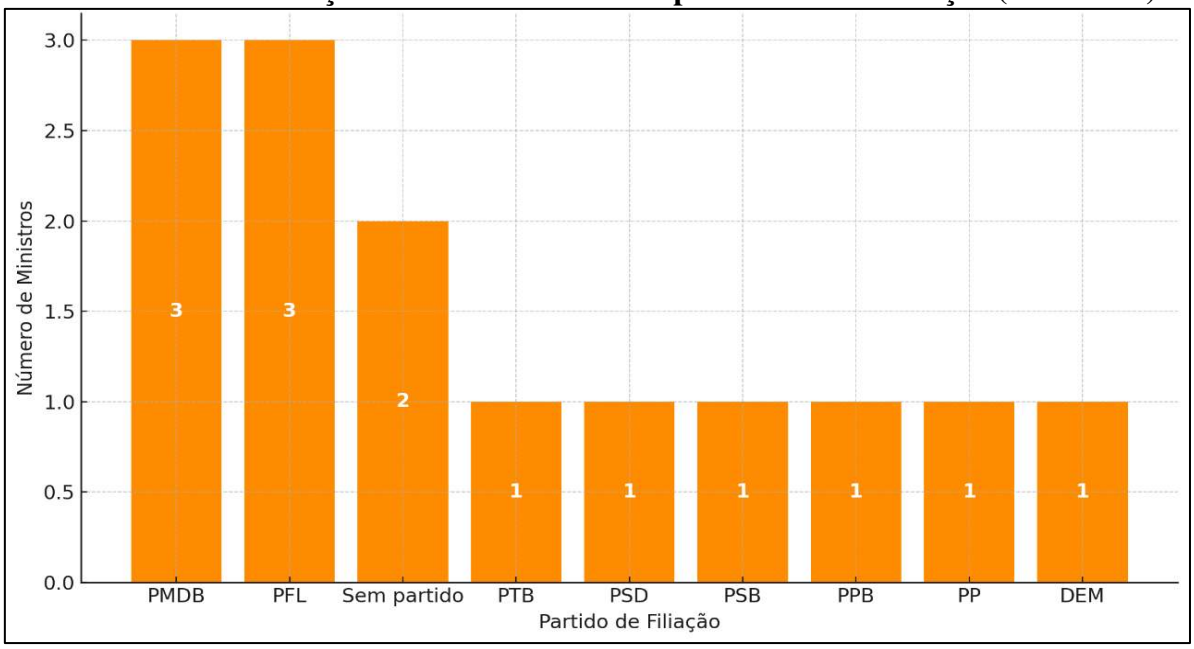
Esse padrão revela que as indicações presidenciais, ainda quando vinculadas a trajetórias pessoais de confiança, obedecem a uma lógica mais ampla de acomodação institucional. A filiação partidária ou a proximidade direta com o presidente da República funcionam como garantias de lealdade política, assegurando que a escolha não crie tensões com a base aliada nem comprometa a estabilidade das coalizões no Congresso. Dessa forma, o critério predominante não é a convergência ideológica com o partido do presidente, mas a capacidade do indicado de transitar nas redes de governabilidade, reforçando a dinâmica do presidencialismo de coalizão.

Esses dados evidenciam, ainda, que o Executivo atua em chave ambígua: mais técnica quando obrigado pelas normas, política quando dispõe de liberdade de escolha. Essa ambiguidade confirma que o TCU é um espaço em que se negociam capitais distintos, mas nos quais o político se impõe sempre que há margem de manobra institucional.

**As indicações do Congresso Nacional: a Hegemonia do Capital Político**

Com o Executivo a lógica é dupla, mas, o Legislativo mantém padrão claro: a primazia do capital político. Como mostra o Gráfico 2, 12 dos 14 ministros indicados pelo Congresso (85,7%) eram filiados a partidos políticos no momento da nomeação. Mesmo os dois que não possuíam filiação formal, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas, estavam fortemente vinculados a redes de apadrinhamento, sobretudo ligadas ao ex-presidente José Sarney, confirmando que a filiação partidária é apenas uma das expressões do capital político.

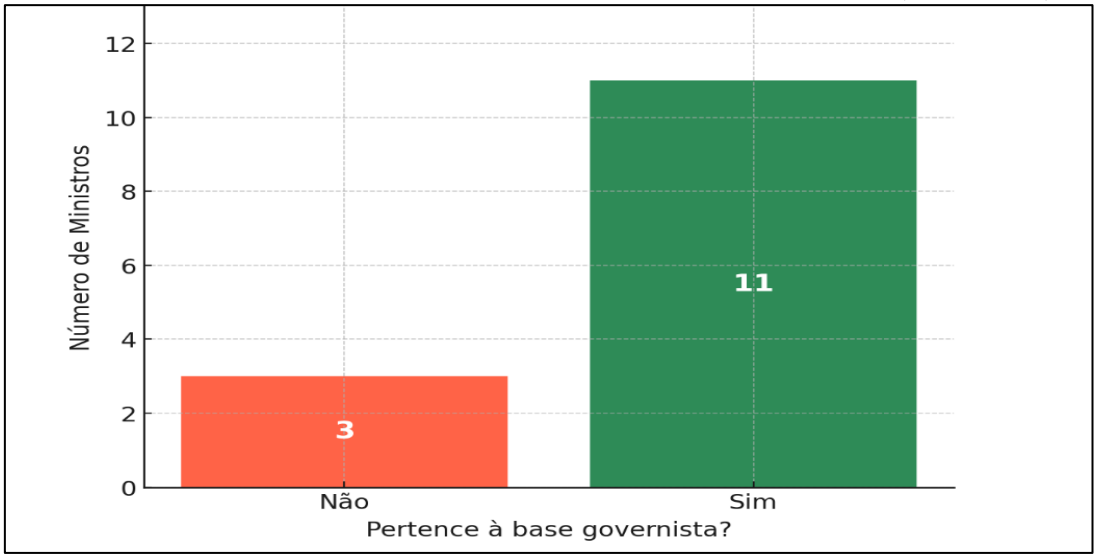
**Gráfico 1 – Distribuição de Ministros do TCU por Partido de Filiação (1990-2022)**




Fonte: Brasil (2017).

Esse cenário revela que o Legislativo utiliza suas prerrogativas de nomeação para reforçar a presença de lideranças políticas no TCU, ampliando o espaço de influência dos partidos dentro da instituição. A filiação partidária, quando não formal, é substituída por apadrinhamento explícito, o que demonstra que não há indicações "neutras": todas se inscrevem em redes de poder político mais amplas. Assim, o capital político se manifesta tanto pelo pertencimento a legendas quanto pelo enraizamento em relações clientelistas e de confiança pessoal, reafirmando que a lógica técnica ocupa lugar secundário nas escolhas parlamentares.

**Gráfico 2 – Ministros do TCU Pertencentes à Base Governista (1990-2022)**




Fonte: Brasil (2017).

O peso das coalizões é ainda mais marcante. Conforme o Gráfico 3, 11 dos 14 ministros (78,6%) pertenciam a partidos da base de sustentação do governo no momento da nomeação. Esse dado revela que as cadeiras do TCU funcionam como extensão da política de coalizão, sendo distribuídas como moeda de barganha para manter apoio parlamentar. Casos como os de Aroldo Cedraz (PFL), José Jorge (DEM) e Antônio Anastasia (PSD), vinculados a partidos fora da base, constituem exceções que se explicam por negociações específicas no interior das Casas Legislativas.



**Experiência política prévia: a "porta giratória" entre parlamento e TCU**

Ao observar as trajetórias dos ministros, nota-se que a maioria possuía experiência em cargos eletivos ou funções de destaque na política nacional. Essa recorrência caracteriza um movimento de "porta giratória", no qual parlamentares e ministros de Estado encontram no TCU uma alternativa para prolongar sua atuação em espaço de prestígio e influência, mas de menor visibilidade pública. Esse padrão reforça a interpretação de que a experiência política é não apenas valorizada, mas praticamente requisito implícito para a nomeação, sobretudo nas vagas legislativas.

O contraste entre os ministros de perfil técnico, oriundos do corpo de auditores ou do MP de Contas, e aqueles de perfil político é evidente. Enquanto os primeiros representam cerca de 15% do total, os segundos, somados entre Congresso e Presidência, compõem a maioria absoluta. Isso indica que o capital técnico, embora presente, não define o processo de recrutamento, funcionando como legitimação formal diante da sociedade, mas não como critério substantivo de escolha.

**DISCUSSÃO**

Os resultados empíricos revelam que, no processo de nomeação dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) entre 1990 e 2022, a experiência política prévia e a filiação partidária se sobressaem como capitais decisivos, enquanto a competência técnica aparece em posição secundária, restrita a casos de exigência constitucional. Essa constatação ilumina um aspecto central do funcionamento institucional no Brasil: a dificuldade de separar de forma estanque os domínios técnico e político. Longe de serem excludentes, esses dois polos se articulam de maneira desigual, com primazia do político, reproduzindo dinâmicas de poder já identificadas pela sociologia das elites.

À luz da obra de Bourdieu (1989; 2013; 2014), esse padrão confirma o que o autor denomina a conversão de capitais entre campos. O capital político, expresso na experiência parlamentar, em cargos de governo ou na filiação partidária, é convertido em capital institucional no momento da nomeação, adquirindo nova legitimidade. A trajetória de ex-deputados e ex-ministros de Estado que ingressam no TCU exemplifica esse movimento: aquilo que foi acumulado no campo político é transposto para o campo burocrático, transformando-se em atributo legítimo para ocupar uma cadeira em órgão de controle. O resultado é a manutenção do que Bourdieu chamaria de "espírito de corpo", no qual a elite política perpetua sua influência em novas esferas, reforçando sua coesão e sua capacidade de se reproduzir no interior do Estado.



O trabalho de Dezalay e Madsen (2024) acrescenta uma dimensão internacional a essa análise, ao demonstrar como elites jurídicas e burocráticas também participam de arenas de disputa transnacionais, negociando capitais simbólicos em diferentes escalas. No caso brasileiro, embora o TCU seja instituição doméstica, sua lógica interna ecoa o que os autores identificam como articulação entre espaços nacionais e internacionais de poder – o capital jurídico e técnico é valorizado, mas subordinado às regras de jogo político que definem quem acessa os espaços de cúpula. Isso ajuda a compreender por que, mesmo em um tribunal de controle externo, os capitais técnicos permanecem subordinados à lógica da coalizão política.

A literatura sobre patronagem também fornece chaves importantes de interpretação. Geddes (2019) argumenta que presidentes em democracias latino-americanas enfrentam o dilema entre investir na capacidade estatal ou distribuir cargos como forma de garantir governabilidade. Os dados da pesquisa confirmam que, no TCU, as escolhas penderam para a segunda alternativa – a maioria dos ministros possui vínculos com a base governista, como demonstrado no Gráfico 3, reforçando que as cadeiras do tribunal são parte da moeda de negociação do presidencialismo de coalizão. Em termos práticos, isso significa que

a função do TCU não é apenas controlar tecnicamente os gastos públicos, mas também estabilizar as alianças que sustentam o governo no Congresso.

Essa constatação dialoga diretamente com o estudo de Guillermo Toral (2024). O autor mostra que a patronagem pode funcionar como mecanismo de accountability burocrática e de reforço das coalizões políticas. Aplicando sua tese ao caso do TCU, percebe-se que a escolha de ministros com experiência legislativa ou vínculos partidários reforça a lealdade institucional à coalizão de governo, reduzindo riscos de bloqueio político. O que poderia ser visto como "desvio" da tecnicidade revela-se, na prática, como estratégia para assegurar estabilidade e alinhamento político em instituições de controle. A patronagem, portanto, não é apenas resíduo clientelista, mas instrumento que dá forma à relação entre Executivo, Legislativo e órgãos de fiscalização.

A perspectiva de Sira-Santana (2024) reforça esse argumento ao mostrar que, na América Latina, os sistemas de seleção de servidores públicos são híbridos. O TCU constitui caso exemplar: as vagas destinadas a auditores e membros do Ministério Público de Contas (Quadro 2) materializam o ideal meritocrático, mas as nomeações por livre escolha presidencial ou legislativa (Quadros 3 e 4) refletem a lógica da patronagem. Essa arquitetura institucional foi desenhada para equilibrar técnica e política, mas a prática mostra que o peso das coalizões legislativas desloca o centro de gravidade para o lado político.



Albrecht (2024) contribui para refinar essa análise ao propor que os partidos não são os únicos atores que distribuem cargos. Redes familiares, lideranças individuais e grupos de interesse também participam do jogo da patronagem. O caso do TCU confirma essa leitura quando se observa a presença de ministros ligados a famílias políticas, aspecto analisado em profundidade por Pereira (2020). O capital social herdado converte-se em capital político, facilitando o acesso às cadeiras do tribunal. Esse padrão demonstra que a nomeação para órgãos de controle não se restringe a uma disputa partidária imediata, mas integra estratégias de reprodução intergeracional das elites.

Nesse mesmo horizonte, o estudo de Veit e Seyfried (2023) é particularmente útil. Ao mostrarem que tribunais de contas alemães refletem mudanças sociais e não apenas normas técnicas, os autores revelam que a composição dessas instituições está sempre vinculada a dinâmicas de elite. No Brasil, essa constatação ajuda a entender por que, apesar da retórica constitucional de tecnicidade, a nomeação para o TCU reflete continuidades históricas: é a política, mais do que a técnica, que define os rumos da instituição. A prosopografia dos ministros brasileiros, ao longo de três décadas, confirma que a elite parlamentar e governamental mantém sua primazia no acesso ao tribunal, replicando o padrão que Veit e Seyfried (2023) identificam em contexto distinto.

No plano nacional, outros autores oferecem lentes complementares. Fonseca (2020) mostra que a independência do TCU foi desde a Constituinte de 1988 objeto de negociação, de modo a não excluir a

influência política sobre suas cadeiras. Almeida (2010) identifica, na "nobreza togada", a articulação intrínseca entre elites jurídicas e políticas, dissolvendo fronteiras entre técnica e política. Santos e Ros (2008) ampliam o diagnóstico ao demonstrar que a primazia do capital político se repete em outras cortes superiores, como STF e STJ. Essa recorrência sugere que o TCU não constitui exceção, mas parte de um padrão estrutural das instituições de cúpula no Brasil.

O trabalho de Seidl (2013) é esclarecedor nesse ponto: estudar elites é compreender seus mecanismos de legitimação. No TCU, o formalismo jurídico — notório saber, reputação ilibada, idade mínima — funciona como fachada simbólica que legitima escolhas previamente definidas por negociações políticas. Esse formalismo preserva a imagem pública de imparcialidade ao mesmo tempo em que assegura a continuidade da influência parlamentar e governamental na cúpula do tribunal. Speck (2000) reforça esse paradoxo: mesmo em contextos de modernização institucional e inovação administrativa, as indicações para ministro permanecem essencialmente políticas.

Portanto, a análise prosopográfica dos ministros do TCU confirma a hipótese central desta pesquisa: a experiência política prévia, a filiação partidária e os vínculos com coalizões governistas são fatores decisivos na nomeação. O capital técnico, embora presente, atua como elemento secundário, legitimando escolhas previamente moldadas pela política. A literatura nacional e internacional converge nesse diagnóstico: Bourdieu (1989; 2013; 2014) ilumina a conversão de capitais e a reprodução do espírito de corpo; Dezalay e Madsen (2024) mostram a articulação de campos nacionais e internacionais; Geddes (2019), Albrecht e Troiano (2022) Sira-Santana e Albrecht descrevem a patronagem como arranjo híbrido que sustenta coalizões; Praça, Odilla e Guedes-neto (2022) e Pereira (2020) evidenciam empiricamente como as redes partidárias e familiares se projetam no TCU; Veit e Seyfried (2023) confirmam que até tribunais de contas europeus não escapam da lógica de elite; e Ramos (1966) lembra que o formalismo jurídico opera como fachada legitimadora.



O TCU se apresenta como instituição híbrida, na qual técnica e política convivem, mas em hierarquia desigual. As cadeiras de ministro são moeda de negociação no presidencialismo de coalizão e, ao mesmo tempo, símbolos de legitimidade burocrática. O órgão, concebido formalmente para o controle técnico, opera na prática como espaço de reprodução das elites políticas, confirmando que a lógica da coalizão permeia até instituições supostamente técnicas. A prosopografia demonstra que, mais de três décadas após a Constituição de 1988, essa tensão permanece viva, reafirmando a necessidade de compreender o TCU não apenas como instituição de auditoria, mas como engrenagem política central do Estado brasileiro.

Em termos sociológicos, o caso do TCU ilustra de maneira exemplar como as elites políticas se reproduzem em instituições formalmente concebidas como técnicas. A prosopografia das nomeações

mostra que o capital político — expresso em cargos eletivos, filiação partidária e vínculos de coalizão — não apenas predomina sobre o capital técnico, mas é legitimado por meio de um formalismo jurídico que atua como fachada de imparcialidade. Esse movimento revela a lógica de conversão de capitais descrita por Bourdieu (1989; 2013; 2014) e confirma que a burocracia, longe de ser espaço neutro, constitui arena estratégica de reprodução das elites. Assim, o estudo contribui para o debate sociológico ao demonstrar que o presidencialismo de coalizão no Brasil se estende até mesmo às instituições de controle externo, onde a técnica se subordina à política em uma hierarquia estrutural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise prosopográfica dos ministros empossados no Tribunal de Contas da União (TCU) entre 1990 e 2022 permitiu identificar padrões claros de recrutamento que confirmam a hipótese deste estudo: a experiência política prévia constitui fator decisivo nas nomeações para o tribunal, em detrimento de perfis técnicos. Dos vinte ministros analisados, a maioria apresentou trajetória parlamentar, filiação partidária ou vínculos diretos com a base governista, enquanto apenas três ingressaram por meio das vagas reservadas a auditores e membros do Ministério Público de Contas. Os resultados indicam, portanto, que o TCU se consolidou como arena híbrida, onde a técnica desempenha papel de legitimação simbólica, mas o capital político se sobrepõe como critério substantivo de escolha.



Do ponto de vista metodológico, a pesquisa demonstra a utilidade da abordagem prosopográfica para compreender processos de recrutamento de elites institucionais. O mapeamento das trajetórias revelou a coexistência de duas lógicas: uma técnica, regulada por normas constitucionais rígidas, e outra política, predominante nas indicações de livre escolha presidencial e, sobretudo, nas indicações do Congresso Nacional. Essa dualidade não é acidental, mas reflete a arquitetura institucional desenhada pela Constituição de 1988, que distribuiu as prerrogativas de nomeação de forma a preservar o equilíbrio entre Poderes.

A literatura internacional ajuda a dar densidade a esses achados. O estudo de Toral (2024) mostra que a patronagem não deve ser vista apenas como resíduo clientelista, mas como instrumento que reforça a lealdade burocrática e estabiliza coalizões. Os resultados do TCU confirmam essa interpretação: longe de enfraquecer a governabilidade, a nomeação de ministros com vínculos políticos funciona como mecanismo de sustentação do presidencialismo de coalizão. Já a análise de Veit e Seyfried (2023) evidencia que mesmo em contextos institucionalmente robustos, como os tribunais de contas alemães, a composição das elites de controle reflete pressões sociais e políticas. Isso sugere que a predominância do

capital político no TCU não é uma peculiaridade nacional, mas parte de uma dinâmica mais ampla de como elites se reproduzem em órgãos de cúpula.

Apesar de seus achados consistentes, o estudo possui limitações. Em primeiro lugar, restringe-se a um recorte temporal (1990–2022), não incorporando as nomeações mais recentes ou os impactos de mudanças conjunturais posteriores. Em segundo lugar, concentra-se no perfil dos ministros, sem explorar em profundidade como esses perfis se traduzem em decisões concretas no âmbito do TCU. Por fim, embora tenha dialogado com a literatura internacional, não realizou uma comparação sistemática com experiências estrangeiras, o que poderia enriquecer a análise.

Essas limitações apontam para a necessidade de pesquisas futuras que aprofundem o exame do desempenho institucional do TCU em função do perfil de seus ministros. Seria relevante, por exemplo, investigar se ministros de trajetória técnica produzem decisões distintas daquelas tomadas por ministros de perfil político, ou se, uma vez empossados, todos convergem para um mesmo padrão de atuação. Além disso, estudos comparativos com outros tribunais de contas da América Latina poderiam esclarecer se a predominância do capital político é característica estrutural da região ou especificidade do caso brasileiro.

Do ponto de vista prático, os resultados sugerem a necessidade de repensar os mecanismos de nomeação dos ministros do TCU. Embora o formalismo constitucional funcione como barreira simbólica, ele não tem sido suficiente para conter a primazia do capital político. Reformas que ampliem a transparência do processo, fortaleçam critérios meritocráticos e incentivem maior participação de carreiras técnicas poderiam contribuir para equilibrar a balança entre técnica e política. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer, como lembra Toral (2024), que a dimensão política jamais será eliminada de forma plena, já que a própria lógica do presidencialismo de coalizão requer a distribuição de cargos como recurso de governabilidade.



Em conclusão, o estudo demonstra que o TCU, embora concebido como órgão técnico de controle externo, realiza um processo de recrutamento predominantemente político de seus ministros, condicionado pelas lógicas do presidencialismo de coalizão. As nomeações revelam a centralidade do capital político — expresso em cargos eletivos, filiação partidária e vínculos com coalizões governamentais — que se sobrepõe às qualificações técnicas. Essa dinâmica confirma a reprodução das elites parlamentares e governamentais no interior da instituição, legitimada por uma fachada de formalismo jurídico. Mais do que validar a hipótese proposta — de que a experiência política prévia aumenta a probabilidade de nomeação em detrimento de perfis técnicos —, a análise ilumina como o processo de composição da cúpula do TCU reflete um padrão estrutural mais amplo, no qual técnica e política coexistem, mas em hierarquia desigual, tanto no Brasil quanto em outros contextos de instituições de controle.

**REFERÊNCIAS**

ALBRECHT, N. “Parties Are Not the Only Patrons: Towards a New Typology of Patronage”. **Brazilian Political Science Review**, vol. 18, n. 3, 2024.

ALBRECHT, N.; TROIANO, M. “Interview with Barbara Geddes: Bureaucracy and the Functioning of Democratic Institutions”. **Revista Agenda Política**, vol. 10, n. 2, 2022.

ALMEIDA, F. **A nobreza togada**: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil (Tese de Doutorado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2010.

BARBALHO, A. “Como pensar sociologicamente o direito: uma contribuição a partir de Pierre Bourdieu e da prosopografia”. *In*: CASTRO, F.; MAIA, M. (orgs.). **Observatório de Práticas Sociojurídicas**: programas de pesquisa para o campo jurídico profissional. Curitiba: Editora CRV, 2021.

BOURDIEU, P. **La nobleza de estado**: educación de elite y esperítu de cuerpo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: Curso no Collège de France (1989-1992). Lisboa: Edições 70, 2014.

BRASIL. **Ministros do Tribunal de Contas da União**: dados biográficos: 1893-2017. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 12/06/2025.

BRASIL. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 12/06/2025.

BUKODI, E.; GOLDTHORPE, J. H.; STEINBERG, I. “Continuing complexity: The university careers of a scientific elite in relation to their class origins and schooling”. **The British Journal of Sociology**, vol. 74, n. 4, 2023.

BULST, N. “Sobre o objeto e o método da prosopografia”. **Politeia**, vol. 5, n. 1, 2005.

CABRAL, F. “O Tribunal de Contas da União é um órgão político?” **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 7, 2020.

CHARLE, C. “A prosopografia ou biografia coletiva: balanço e perspectiva”. *In*: HEINZ, F. (org.). **Por outra história das elites**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

DEZALAY, Y. “Os usos internacionais do conceito de campo jurídico”. **Plural**, vol. 26, n. 2, 2019.

DEZALAY, Y; MADSEN, M.-R. “Espaces de pouvoir nationaux, espaces de pouvoir internationaux”. *In*: D' COHEN, A. *et al*. **Nouveau manuel de science politique Troisième édition revue et augmenté**e. Paris: La Découverte. Repères, 2024.

ENGELMANN, F. “Em torno do poder: ciência e instituições políticas”. *In*: SEIDL, E.; GRILL, I. (orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

FONSECA, T. “Entre riscos e ameaças: independência e controle do Tribunal de Contas da União na Assembleia Constituinte de 1988”. **Opinião Pública**, vol. 26, 2020.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma**: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 2019.

GRILL, I.; REIS, E. "Dos campos aos domínios das "elites" no Brasil". **Revista Tomo**, n. 32, 2018.

HEINZ, F. "Como se escolhem os escolhidos?: nota metodológica sobre a definição do grupo-alvo em prosopografia". **Estudos Históricos**, vol. 37, 2024.

HEINZ, F.; CODATO, A. "A prosopografia explicada para cientistas políticos". *In*: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. (orgs.). **Como estudar elites**. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

PEREIRA, F. **Famílias e poder nos tribunais de contas**: uma sociologia política dos herdeiros das classes dominantes (Tese de Doutorado em Sociologia). Curitiba: UFPR, 2020.

PRAÇA, S. *et al*. "Patronage Appointments in Brazil, 2011-2019". *In*: PANIZZA, F. *et al*. (orgs.). **The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2022.

RAMOS, A. **Administração e estratégia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1966.

SAMPAIO, J. C.; DETTMAM, D. "Antonin Scalia e os limites do ativismo judicial: uma análise do textualismo originalista". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 23, n. 68, 2025.

SANTOS, A.; ROS, L. "Caminhos que levam à corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário Brasileiro (1829-2006)". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 16, n. 30, 2008.

SEIDL, E. "Estudar os poderosos: a sociologia do poder e das elites". *In*: GRILL, I; SEIDL, E (orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SENADO FEDERAL. **Tribunal de Contas da União – TCU**: Últimas indicações aprovadas para cada vaga / Histórico (a partir de 1988). Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 09/09/2025.

SIRA-SANTANA, G. "El necesario y complejo equilibrio entre los diversos sistemas de selección de funcionarios públicos". **Documentación Administrativa**, n. 12, 2024.

SPECK, B. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STONE, L. "Prosopografia". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 19, n. 39, 2011.

TORAL, G. "How patronage delivers: Political appointments, bureaucratic accountability, and service delivery in Brazil". **American Journal of Political Science**, vol. 68, n. 2, 2024.

VEIT, S.; SEYFRIED, M. "How do Supreme Audit Institutions reflect societal change? A Prosopographical Analysis of Top Civil Servants in the German States (1945–2022)". **dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management**, vol. 16, n. 2, 2024.




# BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VII | Volume 23 | Nº 69 | Boa Vista|2025

http://www.ioles.com.br/boca



**Editor chefe**:

Elói Martins Senhoras

**Conselho Editorial**

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

**Conselho Científico**

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima