

# Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal

Felix Lopez\* | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea

Sérgio Praça\*\* | Universidade federal do ABC

**Resumo.** O artigo analisa alguns critérios relevantes que são acionados por partidos e parlamentares para a divisão e ocupação dos cargos federais de livre nomeação. Enfatizamos aspectos atinentes ao processo de seleção dos nomes e critérios de divisão dos cargos, apontando que a) a influência partidária na ocupação dos cargos varia por áreas de governo; b) o líder partidário ou da bancada é o principal responsável por receber e processar as demandas políticas por cargos, encaminhando-as à negociação com a Casa Civil; c) alguns de cargos, tais como os responsáveis por ordenar despesas nos órgãos e os que detém capacidade regulatória mais cobiçados politicamente; d) critérios regionais – que talvez seja a métrica explicativa da facção, é indispensável para dar inteligibilidade à gestão presidencial da coalizão, pois ordena grande parte da divisão de poder intra e interpartidária; e) a ocupação de cargos políticos nas estatais são cruciais para entender o xadrez da divisão de poder entre partidos na administração federal; f) que o processo de verticalização das nomeações em que um só partido define os nomes para todos os cargos politicamente relevantes é um evento raro e sugere a importância de novas estratégias para avaliar a associação entre divisão de pastas ministeriais e apoio legislativo, principalmente considerando a importância também do item e. A análise se baseia em dados coletados por meio de 45 entrevistas em profundidade realizadas com membros da alta burocracia federal: secretários-executivos, membros da Casa Civil e líderes de partidos da coalizão, nos governos Cardoso, Lula e Rousseff.

**Palavras-chave.** Cargos de confiança, nomeações; patronagem; cargos DAS; politização da gestão pública; burocracia política.

## 1. Introdução

Neste artigo apresentamos resultados de uma pesquisa cujo objetivo foi compreender os processos e os critérios relevantes de montagem dos quadros da burocracia política federal, com foco no papel desempenhado pelos partidos políticos.<sup>1</sup> Especificar alguns desses processos e critérios lança luz sobre a dinâmica de formação e reprodução da burocracia política bem como dos atores que, no exercício dos cargos atuam na construção e implementação da agenda de políticas formadas no interior do executivo. Afinal, compreender este aspecto do processo de governo permite discernir melhor a relevância de diferentes atores políticos no interior da burocracia política e avaliar que tipo de política executiva é mais apropriado para pensar o caso brasileiro (VERCESI, 2012; ELGIE, 1997).

A literatura internacional sobre coalizões em sistemas parlamentares e presidenciais multipartidários recentemente passou a discutir de forma mais detida

esta questão, em particular a relação entre a divisão de poder na burocracia política e a governança de coalizões (STROM; MULLER & BERGMAN, 2011; ANDEWEG *et al.*, 2011; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2012; 2010 e outros; TIMMERMANS, 2006; DE WINTER, 2002;). Da mesma forma, a literatura comparada sobre a interação entre política e burocracia e seus efeitos sobre a governança é crescente (cf. PETERS & PIERRE, 2011).

Nosso foco analítico são os principais critérios adotados por parlamentares dos partidos da coalizão no processo de divisão dos cargos de confiança. Como indicou Timmermans (2011), o entendimento das lógicas intrapartidárias que motivam a participação no governo e resultam em arranjos de poder específicos são determinantes nas chances de gerência bem-sucedida da coalizão (cf. Vieira, 2014, para o caso do Brasil).

Utilizamos dados reunidos principalmente por meio de entrevistas que, a nosso ver, é uma técnica ade-

quada para captar informações sobre a complexidade de um fenômeno como as lutas cotidianas – muitas das quais nos bastidores – do processo de nomeação e ocupação dos cargos (Müller, 2004).<sup>2</sup> As 45 entrevistas foram realizadas com membros da alta burocracia federal – secretários-executivos, membros da Casa Civil – e líderes de partidos que integraram a coalizão dos governos Cardoso, Lula ou Rousseff. Nossa estratégia foi selecionar nomes cujos depoimentos pudessem ser ao mesmo tempo informados pela experiência de governo e críveis. Ao lado deste material empírico, nos valemos também de dados sobre rotatividade de cargos e espaço das burocracias de carreira nos órgãos de governo (Praça, Hoepers & Freitas, 2011; Lopez, Bugarin & Bugarin, 2014)

## 2. A ocupação de cargos e o presidencialismo multipartidário brasileiro

No Brasil, a ascendência da política e, em particular, dos partidos políticos, sobre os cargos de nomeação discricionária carrega marcas advindas de incentivos institucionais e traços de nossa formação histórica.

Primeiro, as regras que estruturam nosso sistema eleitoral incentivam a estratégias localistas e distributivistas dos parlamentares, além do personalismo. O cargo é um meio de controle sobre a alocação de recursos para bases eleitorais. Ademais, a centralização das decisões sobre a alocação de recursos públicos nos órgãos do poder executivo confere a estes altos poderes discricionários na execução de programas governamentais, ampliando a importância de controlar cargos do executivo como meio de influir sobre as decisões alocativas. Alternativamente, o controle do cargo pode ser condição para autorizar a entrega de serviços às bases.

Segundo, nossa estrutura federativa, cindida em três níveis e forte centralização do desenho das políticas e da alocação de recursos no nível federal, potencializa o papel do controle de espaços de poder como estratégia para influir em políticas e decisões na arena política subnacional. É sintomático haver forte cobiça por controlar politicamente a nomeação para cargos federais cuja lotação ocorre nas bases eleitorais dos parlamentares.<sup>3</sup>

Terceiro, a fragmentação partidária aumenta a competição política por poder no interior da burocracia. No mínimo, se amplia o número de lideranças políticas dispostas a se valerem dos recursos de poder conferido pelo controle de cargos.

Quarto, o processo de formação e consolidação dos partidos políticos no Brasil não resultou do enraizamento das agremiações em grupos societários específicos, como sugerem as análises históricas de Meneguello (1998) e Souza (1976). Antes, os partidos nasceram ou ganharam força dentro do aparato do Estado, onde encontram a maior parte de seus

recursos de organização. Este é um dos principais motivos por que os partidos passaram a vislumbrar na obtenção de cargos e no controle de recursos do Estado um de seus principais meios de reprodução (Meneguello, 1998).<sup>4</sup>

Ressalte-se que no processo de formação da estrutura partidária, as estratégias de ocupação dos cargos se caracterizaram pela mobilização de redes pessoais e políticas. Tal processo remonta à formação de nossas instituições político-administrativas e sua importância se cristalizou na própria noção de confiança, que a linguagem comum associou aos cargos de livre provimento existentes da administração.<sup>5</sup> Vale destacar que também se enraizou uma concepção segundo a qual as redes de confiança pessoal e/ou política são indispensáveis para pôr em marcha novas políticas, ideia distinta daquelas em sistemas administrativos nos quais a mudança no comando político das organizações não demanda mudanças relevantes nos quadros da burocracia política.<sup>6</sup>

De forma mais geral, alimentando a luta por cargos está o fato de ser o controle destes um meio para que os agentes políticos levem adiante suas preferências por políticas públicas.

## 3. Cargos de confiança na administração pública federal

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) foram fruto da reforma administrativa iniciada em 1967, sendo formalizados em dezembro de 1970. Dois anos depois, eles foram divididos em duas categorias: direção superior e assessoramento superior. São também separados em níveis de 1 a 6, com respectivos salário e atribuições aumentando progressivamente. O funcionário DAS-1 ganha no mínimo R\$ 2.115, enquanto o DAS-6 recebe ao menos R\$ 11.179. Esses servidores, especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e as prerrogativas dos cargos lhes permite controlar, influenciar e implementar decisões.

O entendimento geral é que a divisão dos cargos obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. O presidente eleito recorre às prerrogativas de nomeação para obter maioria no Congresso e compor uma coalizão que o apoie. Explícita ou implicitamente, há uma permuta entre controle partidário de órgãos governamentais (principalmente ministérios e setores de estatais) e apoio parlamentar no Congresso Nacional.<sup>7</sup> A literatura argumenta que a alocação de verbas do orçamento e a divisão dos cargos são recursos de poder valiosos para o Executivo cimentar uma coalizão majoritária e estável, embora as concessões e acordos políticos não ocorram sem tensões e disputas.<sup>8</sup> Como o ex-presidente Cardoso anotou, o principal dilema para construir uma coalizão é equilibrar a necessidade de firmar compromissos com políticas públicas inegociáveis pelo núcleo governamental ao mesmo tempo em que é preciso fazer concessões aos interesses político-partidários divergentes:

“Se o governo não dispuser dos recursos políticos e de informação para preservar os setores do Executivo que considerar essenciais à realização de seus projetos, ao ‘fechar’ alianças e entregar partes do mando a pessoas e partidos que não necessariamente comungam de visão e valores comuns, começa a vender a alma ao diabo sem chances de recompra.[...] O governo tem que fazer compromissos aceitando a participação de pessoas e setores partidários que se sabia, de antemão, não comungavam de propósitos idênticos: o pragmatismo com objetivos definidos implica um cálculo e uma aposta. O cálculo diz respeito aos apoios necessários à sustentação geral da política governamental, mesmo quando em detrimento de objetivos específicos, e a aposta tem a ver com a crença de quem conduz de que é capaz de induzir (ou, no limite, forçar) os aliados, inclusive os de última hora, a aceitarem os objetivos que pretende alcançar.” (Caldoso, 2006: 234-235)

O fragmento aponta a permanente tensão das escolhas presidencial concernentes ao grau de liberdade conferido na delegação de decisório aos demais partidos – neste caso, pela via dos direitos de indicar nomes para a burocracia – e ao mesmo tempo preservar a responsividade dos diferentes setores da burocracia ao núcleo governamental (cf. MOE, 1993).

As próximas seções exploram dimensões específicas do processo de ocupação dos cargos, com base no material empírico reunido.<sup>9</sup>

#### 4. Critérios de nomeação e espaço dos partidos

Há uma constelação de motivos para se nomear os cargos de confiança. Não há lógica unívoca. Teoricamente, há pelo menos quatro motivações relevantes: filiação partidária, expertise, afinidade ideológica e proximidade pessoal (Scherlis, 2009).<sup>10</sup>

Analisamos a relevância de duas clivagens, no processo de ocupação dos cargos: a primeira diz respeito à relação entre domínio técnico das atribuições do cargo vs. a proximidade político-partidária em relação ao superior hierárquico/responsável pela escolha, i.e., a relação entre técnica e política. A segunda clivagem remete à origem dos nomeados: servidores da carreira do serviço público ou não. Em ambas, há variação entre áreas de governo e entre governos. A variação nos padrões de escolha ocorre também dentro de um mesmo órgão governamental, se observadas em perspectiva longitudinal.<sup>11</sup> Apesar desta variação, é seguro afirmar que há áreas nas quais o espaço para nomeações que considerem a proximidade entre preferências partidárias é menor que a média, casos do Ministério da Fazenda, Receita Federal, Tesouro Nacional; há outros no qual os critérios variam bastante, como no Ministério da Agricultura; outros, ainda, onde o controle partidário e faccional é integral,

como é o caso do Ministério dos Transportes ou Minas e Energia.

Apesar desta diversidade, a combinação entre técnica e política é dominante. Embora possa haver situações nas quais a técnica se torna irrelevante para a escolha, indicações apoiadas exclusivamente em influência política e partidária tem menor probabilidade de emplacar. O contrário, sim, é relevante. Definir nomes apoiando-se exclusivamente nos atributos técnicos dos nomeados. Por isso, se há um aspecto que nos parece ter abrangência suficiente e faz parte da lógica geral das nomeações é o imperativo de qualificação técnica mínima para os cargos, mesmo que acompanhadas da adesão política que chancelam a nomeação. Se é verdade que o espaço ocupado por nomeações discricionárias é expressivo e com alta rotatividade (Lopez & Bugarin, 2013; Praça et al, 2012), elas não ocorrem livre de condicionantes. Exigências formais – tais como a análise técnico-jurídica dos nomes pela Casa Civil – e informais constroem os partidos a indicarem nomes com margens limitadas de liberdade. De forma geral, o peso da consideração política via se amplia em função da hierarquia do cargo. No limite, ela é exclusivamente política, como é o caso das escolhas para o cargo de ministro.

A avaliação de um movimento crescente por ocupação técnica dos cargos está avaliação está em linha com o diagnóstico feito por Lameirão (2014, no prelo), que identificou, no eixo amadorismo profissionalização, serem os “atos legais estabelecidos desde a década de 70 pelo Executivo tentativas de limitar o preenchimento dos postos de confiança por pessoas de fora do serviço público [e que] estas medidas se propunham a ‘profissionalizar’ a administração pública [...]”.

#### ***Que fatores influem no processo de escolha dos nomeados?***

##### *a) Redes de conhecimento:*

As redes de conhecimento mútuo e de amizade construídas em carreiras profissionais ou em ambientes partidários sempre teve importância no processo de mobilidade profissional da burocracia brasileira e continuam a ser fator relevante para explicar parte expressiva das nomeações. Essas redes podem assumir densidades maiores em corporações profissionais específicas. O conhecimento mútuo costuma ser crucial para operar as substituições e mudanças, seja nos momentos de mudança ou transição de comando político no órgão, seja na rotatividade média anual dos ocupantes de cargos da administração federal, da ordem de 30% (Lopez & Bugarin, 2014).

Como sublinhado por um secretário-executivo da área de energia,

“[...] no processo de seleção dos nomes, tudo acaba se juntando, a formação acadêmica a

experiência prática, com as redes. As redes são muito fortes nas nomeações.

### **P- Redes de que tipo?**

R- Normalmente assim, o adjunto, o secretário adjunto, ou o DAS quatro que for ele vem indicado por alguém. Por exemplo, vamos usar a área de energia, que é a área que a gente está usando, então a gente participa de vários fóruns, a gente atua junto com agência reguladora, o ministério do meio ambiente, o ministério de Minas e Energia. As pessoas se conhecem. Então estou precisando de um coordenador para área de energia, fatalmente eu convidar uma pessoa que é daquela rede, que está trabalhando nessa área em outro lugar, que eu sei vai encaixar bem no perfil, ou que eu sei que está querendo sair daquela área, que não está satisfeita. Ou que lá tem o DAS três, aqui estou convidando para um DAS quatro. Então na verdade é uma soma de perfil, com realmente a rede social.

Exemplo adicional são as redes de amizade e profissionais que perpassam os quadros DAS superiores do Ministério da Justiça (MJ), desde o governo FHC. O fragmento a seguir, alusivo às redes profissionais de nomeação para o MJ, especialmente o CADE:

“Do projeto PET CAPES saíram vários professores atuais da faculdade de direito da USP, inclusive eu [para o MJ]. Vários professores da faculdade de direito e várias das pessoas que a gente indicou para o governo. Era tudo gente que tinha feito PET CAPES, já eram alunos muito qualificados, que depois terminavam esse projeto, logo entravam no mestrado, faziam tese. A grande base para montar o gabinete do José Carlos Dias [ex-ministro da Justiça], foi projeto PET CAPES. E outra área colonizada pelo projeto PET CAPS, foi o CADE. O CADE o tempo inteiro teve gente de projeto PET CAPS. [...] No governo Dilma não é diferente não, está cheio. [...] Por exemplo, o [nome], da Secretaria de Assuntos Legislativos, é ex-PET CAPES. O [nome], que foi o Secretário de Assuntos Legislativos anterior, é ex-PET CAPES. O [nome], que foi secretário executivo do Ministério de Educação, e procurador geral do CADE...é marido do [nome], ex-PET CAPES. O [nome], que era do Sebrae e conselheiro do CADE, ex-PET CAPES. Eu fui conselheiro do CADE, secretário executivo, ex-PET CAPS. Bom, várias pessoas..., o [nome], que foi subsecretário de direito econômico, ex-PET CAPS. O [nome], que foi secretário de direito econômico no primeiro governo Lula, é ex-PET CAPS. Tem, um monte, vários. [...] Todos esses são alunos da faculdade de direito [da USP] que gravitam em torno desses grupos mais acadêmicos, mas que lidam com direito econômico ou que lidam com filosofia do direito ou que lidam com a sociologia do direito, são essas pessoas. Essas pessoas que muitos deles foram para o governo. Um que é hoje ministro do STJ, [nome], mas antes de ser ministro do

STJ foi conselheiro do CADE, ex-PET CAPS também. Tem uma infinidade.”

De toda sorte, as fronteiras entre redes profissionais, redes de amizade e outros princípios formativos de grupos – tais como solidariedades partidárias ou faccionais – podem se sobrepor e, empiricamente, são bastante fluidas.

### *b) Regionalismo*

O critério regional é relevante no cálculo para a divisão dos espaços de poder nos governos. Não considerá-lo torna difícil compreender o arranjo mais amplo da concertação entre partidos na burocracia federal e sua relação com a capacidade do presidente ampliar a governança da coalizão. Em sua autobiografia no poder, o ex-presidente Cardoso dá um exemplo dessa relevância do regionalismo, corroborada em nossos dados:

“Os dois peemedebistas escolhidos [para dois ministérios] eram do Sul, dando margem a demandas regionalistas: como fica o Nordeste, onde o PMDB e o PFL têm tanta presença? [...] Nas conversas com o PFL, [...], eu escolherei um pernambucano para o Ministério e agora, para contentar o PMDB, a proposta era incluir um paraibano. Mas aí como ficaria a Bahia, que pretendia o Ministério dos Transportes, se este fosse, como ocorreu, atribuído ao PMDB do Rio Grande do Sul?”. (2006, cap. 11: 264-270)<sup>12</sup>

Um dos principais fatores a ensejar disputas regionais é a existência de órgãos federais – e cargos – nas unidades federativas. Grande parte desses órgãos e cargos se traduz em oportunidades para fortalecer a conexão eleitoral e a capacidade de influência política de parlamentares sobre decisões que afetam a entrega de serviços às suas bases eleitorais, com retorno político mais imediato. Casos exemplares são as superintendências federais dos Ministérios da Agricultura, as superintendências e agências do INSS, as direções de hospitais federais e milhares de outros cargos situados fora da capital federal. Para dimensionar melhor a demanda política sobre o controle desses cargos, é preciso considerar que a importância dos cargos regionais excede sua importância formal, medida pelo nível da hierarquia dos DAS. Fora da capital, os cargos DAS valem muito mais, politicamente.<sup>13</sup> A tabela 1 apresenta a distribuição dos cargos DAS 1 a 6, por unidade da federal, para o ano de 2013.

**Tabela 1.** Distribuição dos cargos DAS, por UF (dezembro/2013).<sup>14</sup>

Ufs	Nível da função DAS						Total por UF	%
	DAS 1	2	3	4	5	6		
DF	3110	3898	3196	2962	1022	202	14390	62,7%
RJ	993	714	374	217	59	14	2371	10,3%
SP	561	282	114	37	5	1	1000	4,4%
PA	230	110	68	34	3	1	446	1,9%
PE	163	113	91	53	7	2	429	1,9%
MG	230	125	47	24			426	1,9%
AM	185	91	96	41	4	1	418	1,8%
RS	195	115	38	19	3		370	1,6%
BA	168	84	29	20			301	1,3%
PR	152	84	24	17		1	278	1,2%
MT	159	63	22	17			261	1,1%
CE	128	61	33	16	3	1	242	1,1%
SC	129	63	28	14			234	1,0%
RO	120	44	23	13			200	0,9%
MS	93	52	14	12			171	0,7%
GO	73	40	19	14			146	0,6%
MA	73	34	20	11			138	0,6%
ES	73	32	17	11	1		134	0,6%
AC	65	35	17	11			128	0,6%
PB	56	33	19	10			118	0,5%
RR	61	30	15	8			114	0,5%
TO	57	32	15	9			113	0,5%
AL	58	29	16	9			112	0,5%
AP	51	33	16	7			107	0,5%
RN	52	32	12	11			107	0,5%
SE	51	30	14	9			104	0,5%
PI	46	32	16	9			103	0,4%
<b>Total</b>	<b>7332</b>	<b>6291</b>	<b>4393</b>	<b>3615</b>	<b>1107</b>	<b>223</b>	<b>22961</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Siapenet. Elaboração dos autores.

A prerrogativa e legitimidade para nomear aos cargos regionais cabe às bancadas dos respectivos estados, isto é, parlamentares de diferentes partidos da coalizão cujas base eleitoral estão na região onde há a lotação no cargo. Essa é uma razão adicional para a dificuldade de impor a “porteira fechada” ou “verticalização” das nomeações no âmbito ministerial. A assunção tácita dos direitos da bancada dos estados nomearem são um indicativo da força do regionalismo e do localismo políticos. Os dois fragmentos a seguir<sup>15</sup> que ilustram essa lógica. No primeiro o entrevistado discorre sobre as nomeações para as superintendências estaduais do ministério da agricultura:

“[...]o superintendente estadual é um cargo político, que é convidado pelo governador para discutir os projetos de governo, que tem poder de multar, apreender mercadorias, de agir efetivamente em favor ou contra algum interesse. Aí foi tudo indicação política. E vieram superintendentes que não eram da casa, fiscais federais ou formados no ministério. [...] Alguns técnicos dos ministérios que eram filiados ou simpatizantes, ou já tinham apoio de parlamentares do PMDB, conseguiram se firmar lá.

**P- Então é sempre do PMDB, porque o partido controla o ministério...**

R- Nem todos os cargos são do PMDB, tem a base aliada que coloca pessoas. O único que não põe ninguém lá é o PT, porque ele já tem o Ministério do Desenvolvimento Agrário.”

O segundo exemplo, do Ministério da Previdência Social, apresenta os critérios para nomear aos cargos regionais. Note que a concertação entre membros da bancada também sobre os pré-requisitos técnicos indispensáveis ao nomeado:

**P - Como vocês definiam os critérios dentro dos quais os partidos podiam atuar? Era fechado só ao partido? E dentro do partido, que critérios contam?**

R - Não. Você tem a base aliada, cada estado tem um coordenador da base aliada, existe um parlamentar de qualquer um dos partidos, ele varia, um estado é um, outro estado é outro, então o diálogo é para [...] não dar ruído, porque se eu privilegiar só um parlamentar tá errado. Eu

tenho que ver desse conjunto de parlamentares que tem compromisso com esse projeto do governo, vocês tem um compromisso de fazer a roda girar. Quando a gente conversa com alguns deputados tem uns que não entendem, porque a pessoa acha que escolhe quem ele quer e não é assim, tem que ter critério. Não adianta escolher qualquer um. [...]

**P - Você tem que observar que em uma região ou em um município três ou quatro parlamentares, todos querem associar o seu nome não é?**

R - Mas eles se entendem, as indicações devem ser de consenso. O coordenador da base às vezes nos ajuda a escolher, às vezes eles escolhem um que a gente não concorda por algum motivo ou outro, aí não tem problema e não aceitamos. O critério político por si só nunca pode sobrepor o nosso critério de escolha que é baseado na técnica, o político referenda, mas por si só não escolhe.

Cargos com menor capacidade de influir na distribuição de recursos ou redefinir critérios regulatórios (autorizações, concessões etc.) ainda assim podem ser utilizados como fonte de emprego para correligionários – motivação que, na capital federal, é inviável, por razões econômicas. Por isso, no nível local, virtualmente todo cargo DAS é politicamente disputado.

Visto desta perspectiva, a discussão sobre a relevância do regionalismo sobre a arquitetura de funcionamento da coalizão pode assumir nova dimensão. Ele pode ser menos visível quando se observa a origem do ministro, mas encontrar seu espaço na divisão de poder intraministerial.<sup>16</sup>

### c) *Centralização decisória*

Quem nomeia para o quê e como a demanda é recebida e processada? Os cenários possíveis são, uma vez mais, variados, em função do contexto político, das áreas de *policies*, dos atributos individuais das lideranças partidárias e estilos de governar do presidente que, em última instância, é quem delega os direitos de indicação para o cargo.

A composição pode envolver delegação ao ministro para escolher os nomes, dos ministros aos inferiores hierárquicos ou a divisão de prerrogativas entre atores políticos. Em geral, há dois personagens relevantes: o ministro e o líder da bancada. As demandas são encaminhadas e filtradas pelo ministro. O líder da bancada – usualmente, líder do partido, mas frequentemente, uma *liderança* no partido, presidente de comissão temática relevante ou liderança política no estado - recebe e encaminha ao ministro as demandas. Esse é o fluxo por onde as demandas por cargos mais específicos, oriundas de parlamentares politicamente menos expressivos, precisam chegar. As bancadas também cumprem papel relevante nas indicações, que varia em função da natureza do cargo:

“[...] há cargos que são disputados por frentes parlamentares, pela agricultura, que indicava uma pessoa do Mato Grosso. É uma disputa dentro do próprio partido para indicar pessoas, isso existe, mas não é uma cota específica, são cargos específicos, por exemplo, para esse ministro o mais importante é o cooperativismo ou política agrícola o outro já pode ser o café. Aí põe sua pessoa de estratégia no café, quer dizer que isso depende da conjuntura do ministro que está presente. Agora claro, o ministro é do PMDB, o PMDB tem a cota sobre ele.”

A literatura aponta a centralidade dos líderes partidários para negociar a agenda com o Executivo e orientar a bancada nas votações em plenário (Figueiredo e Limongi, 1999). Apesar de uma dispersão média sempre presente, os líderes são atores centrais também no processo de divisão dos cargos. De forma geral, são os líderes que concentram e levam a demanda à Casa Civil, o que lhes permite a controlar as nomeações. É verdade que demandas para cargos menores podem chegar à Casa Civil por outras vias, mas elas são menos usuais nos cargos de maior relevância.

Há, contudo, as ilhas burocráticas que gozam de maior autonomia na seleção e indicação dos nomes. De forma típica essas ilhas se encontram especialmente nas áreas econômicas do governo, no qual o domínio técnico na operação das questões do cotidiano da gestão é um constrangimento adicional, ao lado de uma tradição administrativa apoiada na relevância do funcionalismo de carreira. As diferenças são reconhecidas pelos parlamentares que minimizam pressões por nomeações em setores nos quais de antemão ser reduzida a ingerência parlamentar.

Em diferentes depoimentos destaca-se maior autonomia relativa das áreas econômicas, a exemplo do fragmento colhido de um ex-secretário executivo do governo Lula

“[Tínhamos] autonomia total [para nomear]. Jamais, nem como secretário executivo, nem como secretário de política econômica, em momento nenhum veio nenhuma pressão para nomear qualquer pessoa. E normalmente o que se costumava fazer é nomear as pessoas que estão abaixo de mim, e deixar eles escolherem as suas equipes. [...]. Uma vez ou outra eu sugeri algum, assim, DAS três eu acho que eu nunca nomeei ninguém, assim, que eu escolhi. DAS cinco, praticamente todos trabalharam comigo. E DAS quatro poucos; na secretária executiva, sim. Na secretária executiva eu tinha alguns assessores DAS quatro que eu escolhia. Escolhi porque era direto comigo, não estava subordinado a ninguém. Quem trabalhar direto comigo, eu normalmente nomeava.”

O espaço da ascendência de critérios partidários varia em função das áreas dos governos. Há ministérios com alta proporção de cargos DAS em relação

ao total de servidores. No Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por exemplo, a proporção de DAS excede 40% (Praça, Freitas e Hoepers 2011). Ministérios com expressiva fração de DAS como proporção total dos servidores contrastam com Ministérios como Fazenda e Planejamento, onde aquela proporção é de aproximadamente 5% do total. Naturalmente, o espaço para influência política é menor nesses ministérios.

## 5. Divisão de cargos, partidos e líderes partidários: o jogo da divisão de poder

A formação da coalizão pós-eleitoral implica em definir a fatia de poder de cada partido, conciliando diferentes dimensões no jogo de barganha. De forma estilizada, a literatura sugere que os partidos da coalizão lutam por maximizar poder, ao demandar o controle de pastas ministeriais. Há algum entendimento entre os atores de que um parâmetro importante para definir a divisão justa de poder é o tamanho das bancadas parlamentares de cada partido. Quanto mais a Presidência se desvia desse critério, maior seria a dificuldade de obter apoio legislativo dos partidos sub-recompensados com cargos. Este desequilíbrio pode ser compensado, contudo, por “moedas” que substituem os cargos, a exemplo das emendas parlamentares ou transferências voluntárias para Estados ou municípios, recursos do orçamento federal.<sup>17</sup> Menor equanimidade na divisão das pastas ministeriais resultaria em maior necessidade de utilizar recursos orçamentários para compensar os partidos, em uma espécie de “lei geral das compensações”. Este é um processo cujo fundamento empírico parece ser razoável. Em nossos dados, contudo, parece-nos relevante tomar em conta as questões mencionadas a seguir.

Primeiro, as análises empíricas partem da premissa segundo a qual o partido do ministro é também o partido que nomeia para as principais posições de poder do ministério, caracterizando o processo de “verticalização” ou “porteira fechada”. A verticalização raramente ocorre, contudo. O que a inviabiliza é intensidade da competição por cargos, por conta dos vínculos parlamentares com suas bases eleitorais, a necessidade de cumprir acordos com partidos de menor expressão parlamentar e eleitoral e a própria dinâmica das pressões cruzadas de diferentes bancadas temáticas ou regionais. A premissa, geralmente assumida, da unidade partidária fora do plenário<sup>18</sup> não encontra validade nas clivagens observadas no interior da maioria das agências governamentais.

Dificuldade adicional para utilizar como proxy do apoio em plenário a divisão oficial as pastas ministeriais é a exclusão, nas análises, do papel das empresas estatais da divisão de poder interpartidário. As estatais são determinantes no cálculo dos partidos e, frequentemente, são suficientes para acomodar os interesses de facções e partidos inteiros. Embora seja difícil quantificar seu peso, por conta

da inexistência de dados oficiais, os atores as incorporam de forma decisiva no montante global de poder a ser dividido.

## 6. A hierarquia dos cargos e as disputas político-partidárias

De forma, geral às diferenças de poder entre os cargos equivalem diferentes níveis de cobiça política. Lopez & Bugarin (2014) indicam que a rotatividade dos cargos, em função das mudanças políticas, se amplia monotonicamente conforme o nível da hierarquia dos cargos. A luta mais intensa por cargos superiores explica-se tanto porque são posições que concentram mais poder quanto por serem cargos mais bem remunerados. Este último motivo, econômico, inibe recrutar quadros de fora da capital federal. Ademais, DAS 1 a 3 estão mais associados a rotinas administrativas, o que reduz o estímulo à mudança e ajuda a preservar o fluxo de funcionamento dos órgãos governamentais. Associa-se a este processo a obrigação formal de nomear, para cargos DAS 1 a 3, ao menos 75% provenientes de carreiras do serviço público.

## 7. Movimentos gerais: burocratização e profissionalização

A relação entre técnica e política, no âmbito da burocracia política, é objeto de permanente discussão. Os dados nos permitem afirmar que o domínio técnico das funções ocupa um espaço maior que usualmente se especula, no conjunto das nomeações, embora existam amplas margens de variação, em diferentes áreas governamentais. Essa maior “profissionalização” da burocracia de nomeação discricionária não diz nada sobre os efeitos da rotatividade para a continuidade e qualidade das políticas. Afinal, são questões diferentes analisar as competências dos quadros nomeados e sua relação com o ciclo das políticas e saber os efeitos da rotatividade – que o sistema de livre nomeação estimula – sobre a capacidade de implementação.<sup>19</sup>

Conforme a conclusão da análise comparada de Grindle (2012), as mudanças no serviço civil dos países desenvolvidos tiveram como norte reduzir a discricionariedade dos políticos e das nomeações partidariamente motivadas. Os sistemas competitivos de seleção pública dos servidores para desempenhar funções na gestão pública e seu mais conhecido resultado. Nosso país encontra-se ainda nesta rota. Embora longe de um adotar serviço civil que reduza o espaço da politização onde ela é contraproducente, não temos mais, no nível federal, um sistema de espólio, em seu sentido puro.<sup>20</sup> Ao contrário, a ênfase dominante é no espaço crescente da técnica no processo de ocupação dos cargos. É provável que a ampliação desse espaço caminhe de mãos dadas com a própria ampliação das carreiras burocráticas de estado, que acabarão por ampliar o estoque de especialistas no quadro da administração federal e

ensejarão a criação de tradições de nomeação com caráter mais endógeno.<sup>21</sup>

## 8. Considerações finais

Neste trabalho apresentamos algumas das características e critérios mais salientes da interação entre parlamentares, partidos e burocracia política nas lutas para a ocupação dos cargos de confiança federais, com base principalmente em dados qualitativos reunidos por meio de entrevistas com lideranças políticas, secretários-executivos e ocupantes de cargos de alto escalão da administração federal. Ao mesmo tempo em que os pontos abaixo resumem nossos principais resultados, sugerem a necessidade de explorar mais a fundo cada um deles.

Primeiro indicamos que há variações nos graus de influência político-partidárias das nomeações, em função das áreas de governo. Embora o governo federal tenha algumas “ilhas de excelência” também na burocracia política, outras áreas, em particular áreas de políticas sociais e de infraestrutura estão mais sujeitas às influências das disputas partidárias, na constituição de seus quadros dirigentes.

Segundo, se observa centralização no processo de recepção das demandas por cargos nas mãos de lideranças partidárias, que recebem, filtram e as encaminham aos ministros e à Casa Civil. O filtro é tanto

mais aplicado quanto maior a relevância dos cargos a preencher. Esta evidência indica um processo ordenado e controlado da definição dos quadros nomeados para a burocracia política.

Cargos de ordenação de despesa e capacidade regulatória são mais disputados que os demais. Cargos em estatais são cruciais para entender o xadrez da divisão de poder entre partidos na administração federal, apesar de a estrutura destes cargos não constarem nos registros oficiais da administração federal, estando fora da base Siape. Desconsiderá-los impõe dificuldades ao entendimento do espaço proporcional de poder dos partidos da coalizão no governo.

Critérios regionais são relevantes para o entendimento da lógica subjacente à divisão de poder entre partidos e facções partidárias. Embora os partidos políticos sejam indispensáveis como os interlocutores institucionais, considera-los unidades analíticas suficientes para ser sentido ao arranjo da divisão de cargos pode ser um obstáculo epistemológico a ofuscar clivagens regionais ou interesses corporativos na construção e gestão da coalizão.

Por fim, que o processo de “verticalização”, ou seja, controle vertical dos cargos de um ministério por um só partido é operacionalmente difícil e impõe novos desafios às análises visando dimensionar e explicar a relação entre ocupação dos cargos e desempenho do governo.

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31, 1, 1988, p. 5-34.
- AMES, Barry. “Electoral rules, constituency pressure, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress”, *Journal of Politics*, v. 57, n. 2, 1995, p. 324-343.
- ANDEWEG, R. *et al.* (eds). **Puzzles of government formation**. Londres: Routledge, 2011.
- CARDOSO, Fernando H. A arte da política. São Paulo: Civilização Brasileira.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2003.
- GRAEF, A. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. *Respublica*. V. 9, n. 1, janeiro, 2010, p. 7-24.
- \_\_\_\_\_. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. *Respublica*, v. 7, n. 2, julho, 2008, p. 61-72.
- GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- GRINDLE, Merilee S. 2012. **Jobs for the boys: patronage and the State in comparative perspective**. Cambridge: Harvard University Press.
- LAMEIRÃO, C. “A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional do presidente da República”. Em: CARDOSO JR., J. & R. PIRES. **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. “Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process”, In: SCARTASCINI, CARLOS; Stein, ERNESTO & TOMMASI, Mariano. (eds.). **How Democracy Works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. Cambridge, Inter-American Development Bank, 2010, p. 119-145.
- Martinez-Gallardo, Cecilia. “Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems?” *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 1, 2012, p. 62-90.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. SP: Paz & Terra, 1998.
- MOE, T. Presidents, institutions, and theory. In: EDWARDS III, G. C.; KESSEL, J.;
- PETERS, G. & J. PIERRE (orgs.) **Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control**. Nova Iorque: Routledge, 2004.
- PRAÇA, Sérgio; Freitas, Andréa e Hoepers, Bruno. “Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010”, *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, 2011, p. 141-172.

- PRAÇA, S. *et al.* A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). *Novos Estudos*, 94, novembro, 2012.
- SCHERLIS, G. "Political appointments and party patronage in Argentina: building parties as governmental networks." Texto apresentado no 21o. Congresso Mundial de Ciência Política, Santiago, Chile, julho, 2009.
- STROM, K.; MUELLER, W. & BERGMAN, T. **Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe**. Oxford: OUP, 2011.
- SOUZA, M. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. SP: Alfa-Ômega, 1976.
- VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Niterói: EDUFF, 1987. v. 1.

## Notas

- \* Felix Lopez é doutor em sociologia (UFRJ, 2005), com doutorado-sanduiche no MIT, pesquisador da Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia e professor do mestrado em políticas públicas, ambos no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). As pesquisas e publicações recentes tratam do papel dos cargos de confiança no sistema político, do exercício da representação política por vereadores e dos padrões de cooperação entre ONGs e Estado no Brasil. É organizador do livro *Cargos de confiança, política e presidencialismo no Brasil* (Ipea, no prelo). Email: felixglopez@gmail.com
- \*\* Sérgio Praça é professor da Universidade federal do ABC. Email: sergiopraca0@gmail.com
- 1 A pesquisa é parte do projeto mais amplo "O Congresso Nacional e a ocupação dos cargos de confiança no presidencialismo brasileiro" desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.
  - 2 Nos termos de Müller (2000: 141), para se estudar práticas de patronagem "the real alternative to using soft data is not to study patronage at all."
  - 3 Conforme indicam as entrevistas realizadas com líderes partidários, secretários executivos e membros da alta burocracia federal. Cabe aqui ressaltar que a estrutura federativa é um componente distinto das regras do sistema eleitoral, apesar de complementar a ele. Seria possível pensar em sistema federativo tal como o atual com um sistema eleitoral com estímulo menor ao distributivismo.
  - 4 Scherlis (2009) recorre ao mesmo argumento de Meneguello, para indicar o movimento recente dos partidos políticos argentinos em direção ao controle de recursos do Estado. Para este autor, na Argentina, "the sharp deblace of parties as representatives entities seems to given rise to their increasing entrenchment within state structures". É oportuno aqui lembrar, por reforçar o argumento, a tese de Maria do Carmo Campello de Souza (Souza, 1976), que indicou a fraqueza programática e ideológica de nossos partidos um processo historicamente decorrente do papel centralizador que o Estado, e o poder Executivo desempenharam na esfera político-parlamentar.
  - 5 A esse respeito ver a literatura da sociologia política brasileira, em especial Vianna (1997) e Queiroz (1976) e Graham (1997).
  - 6 Vale, aqui, indicar que o decreto 2407/1987 e, posteriormente, a Constituição Federal de 88 tinham por objetivo reduzir radicalmente o sistema de provimento por meio de "cargos em comissão" baseados nas indicações "de confiança", que seriam quase integralmente substituídos por funções destinadas aos servidores da carreira. As *funções de confiança* deveriam ir se restringindo a "cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos", em decorrência do processo de preenchimento dos cargos DAS por funcionários de carreira. A ideia, contudo, não prosperou na administração federal. (GRAEF, 2010; 2008)
  - 7 Mostramos, em outro artigo, que a maioria dos partidos da coalizão controla menos cargos na burocracia do que seu peso parlamentar levaria a crer. Ver Praça, Sérgio; Freitas, Andréa e Hoepers, Bruno. "Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010", *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, 2011, p. 141-172.
  - 8 O retrato vívido dessas disputas costumam constar na biografias políticas. Duas boas fontes de exemplos são Cardoso (2006) e Jefferson (2006). Em 2014 o país dispunha de aproximadamente de 23 mil funcionários DAS, em um universo de 538.143 empregados do Executivo Federal. Os DAS equivalem à 4% do total de servidores.
  - 9 Entretanto, apesar de serem cargos cujas nomeações são discricionárias, apenas 14% destes são ocupados por filiados a partidos (Praça, Freitas e Hoepers, 2011). Considerando apenas os cargos DAS-6, os mais importantes, esse percentual sobe para 33%. São filiados ao PT 913 dos servidores em cargos de confiança, um total de 31% dos DAS com filiação partidária. 398, ou 12,94%, são peemedebistas. O restante é dividido entre os demais partidos. Considerando apenas a "elite do poder" – os DAS mais importantes, dos níveis 4, 5 e 6 –, a vantagem pende para os petistas. 48,74% desses funcionários são filiados ao PT, 9,77% ao PMDB e 6,43% ao PDT, com outros partidos logo atrás, variando entre 4% e 2% (Praça, Freitas e Hoepers 2011).
  - 10 Em termos puramente teóricos, poder-se-ia esperar que vínculos pessoais aparecem na ordem inversa ao grau de institucionalização do sistema partidário, e que, quanto mais institucionalizado, mais as nomeações estariam apoiadas em motivações programáticas.
  - 11 Para uma análise longitudinal e comparada do processo de ocupação entre dois ministérios, ver Borges, 2014, no prelo.
  - 12 Um experiente secretário-executivo do governo Cardoso argumentou que a força do regionalismo deve-se a "não termos partidos [...] verdadeiramente nacionais. Nós temos partidos que se organizam regionalmente de acordo com a partilha do poder naquele estado específico. Então, não basta o ministério ser de um

partido, é [necessário considerar] de que região dentro daquele partido.” No bojo desse debate sobre regionalismos, facções e pressões por cargos, seria preciso discutir o papel que a criação de novas estruturas estatais ocupa no processo de concessão aos diferentes grupos partidários. O próprio presidente Cardoso, mais de uma vez, criou Secretarias de Governo (quando não ministérios) para reequilibrar a balança de poder entre facções políticas ou atender políticos desalojados do poder após as eleições.

- 13 As razões por menor atração dos DAS 1-3 são apresentadas em seção posterior do texto.
- 14 Vale ressaltar que há outros cargos “de confiança” federais, no nível estadual, que não entram no cômputo, vez que não cargos denominados direção e assessoramento superior. As superintendências regionais da Conab são um exemplo. A tabela 1, portanto, subestime o total de cargos de nomeação discricionária.
- 15 Os exemplos citados ao longo do texto pretendem retratar aspectos mais gerais e paradigmáticos. Eles não são apenas uma ilustração anedótica de um caso.
- 16 Para uma discussão sobre essa questão, cf. Figueiredo (2006).
- 17 As transferências voluntárias para estados e municípios não costumam constar nos modelos que analisam a relação entre execução orçamentária e apoio legislativo, apesar de serem, a crer na avaliação dos próprios parlamentares, cruciais para explicar as variações no apoio dos partidos da coalizão ao presidente.
- 18 Figueiredo e Limongi (1999), entre outros, demonstram que a unidade tem validade nas votações em plenário. Está por ser demonstrada esta unidade fora dele, ou, em outro sentido, as condições de negociação fora do plenário que produzem a unidade partidária em plenário.
- 19 Esta última é um debate sobre os efeitos potencialmente nefastos que altos níveis de rotatividade e do inegavelmente alto número de cargos de livre nomeação na administração federal têm nas chances de continuidade, efetividade e sucesso na execução de políticas.
- 20 Nada podemos dizer, contudo, em relação aos níveis subnacionais, onde a burocratização da administração é ainda bastante precária e a lógica de espólio, forte.
- 21 Em países mais desenvolvidos, a supremacia do critério técnico sobre o critério político se enraizou de tal forma que o debate da gestão, atualmente, procurar encontrar mecanismos para aumentar a politização do serviço civil e permitir aos governos implementarem mudanças em políticas por meio de burocracias menos engessadas, tal como indicam os casos apresentados em Peters & Pierre (2004).